

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrich Walwei

Subventionierung von niedrigen Löhnen:
Zu den Vorschlägen einer Senkung der
Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Subventionierung von niedrigen Löhnen: Zu den Vorschlägen einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener

Ulrich Walwei*

Die Arbeitsmarktkrise in Deutschland ist nicht nur gekennzeichnet durch ein globales Arbeitsplatzdefizit, sondern auch durch massive Strukturprobleme (z.B. in Form von Langzeitarbeitslosigkeit). Sortierprozesse in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit haben eine Verfestigung der Arbeitslosenstruktur hervorgerufen. Die Auflösung des harten Kerns der Arbeitslosigkeit stößt auf eine Reihe von Hindernissen, wie den zunehmenden Wegfall einfacher Tätigkeiten, eine nach wie vor geringe Lohnspreizung, die hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben und nicht zuletzt auch Fehlanreize im System der sozialen Sicherung.

In Anlehnung an die US-amerikanischen Erfahrungen ist in Deutschland eine Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung mehr und mehr im Gespräch. Mehr niedrig entlohnte Beschäftigung würde die Möglichkeiten für Langzeitarbeitslose (sowohl als Einstiegsposition als auch als Dauerposition) erhöhen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Um aber bei der dafür erforderlichen Lohnspreizung nach unten das aus angelsächsischen Ländern bekannte „working poor“-Phänomen zu vermeiden, ist nach Möglichkeiten einer sozialen Flankierung eines eventuell wachsenden Niedriglohnsektors zu suchen. Hierzu wird in letzter Zeit eine Vielzahl von Ansätzen zur Subventionierung niedriger Löhne diskutiert. Zur Beurteilung der unterschiedlichen Subventionierungsarrangements werden in diesem Beitrag die für ökonomische Wirkungsanalysen zentralen Beurteilungskriterien (wie z. B. fiskalische Gesichtspunkte, Arbeitsmarkteffekte und Anreizwirkungen) herausgearbeitet.

Einer genaueren Betrachtung wird der zuletzt viel diskutierte Vorschlag der Friedrich-Ebert-Stiftung einer weitgehenden Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener unterzogen. Die Ergebnisse der empirischen Analysen zeigen, dass die Kritik an großangelegten Subventionierungsarrangements auch für diesen Vorschlag relevant ist. Bei Lohnsubventionen ohne Zielgruppenbeschränkung und auf unbefristete Dauer sind für den Fall unveränderter Transferleistungen und der aus Gründen der horizontalen Gleichbehandlung notwendigen Gleichbehandlung bereits Beschäftigter hohe Kosten für den Fiskus und nicht unerhebliche Mitnahme von im Grunde nicht bedürftigen Haushalten zu erwarten. Nicht zuletzt aufgrund des angesichts knapper öffentlicher Kassen unabdingbaren Gegenfinanzierungsbedarfs dürfte sich auch die Zahl der dadurch zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze in engen Grenzen halten. Dazu kommt, dass aufgrund von Fehlanreizen die Akteure auf dem Arbeitsmarkt an Zuschüsse gewöhnt werden und sich Subventionsmentalität breit machen könnte.

Die Analysen zeigen, dass großzügige Hilfe- und Lohnersatzleistungen auf der einen Seite und wirksame Arbeitsanreize auf der anderen Seite mit Blick auf die Erschließung eines niedrig produktiven Beschäftigungssektors inkompatible Ziele zu sein scheinen. Um diesen Zielkonflikt zu entschärfen, erscheint eine beschäftigungsorientierte Reform des Steuer- und Transfersystems unumgänglich, bei der folgende Eckpunkte zu berücksichtigen wären: (1) Verkleinern des zu groß gewordenen Keils zwischen Arbeitskosten und Nettolohn; (2) strikte Ausrichtung aller Transferleistungen an Bedürftigkeitskriterien und (3) Stärkung der Eigenverantwortung in der sozialen Sicherung.

Gliederung

- 1 Einleitung: Lohnsubventionen in der Diskussion
- 2 Globales Beschäftigungsdefizit und Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit als beschäftigungspolitische Herausforderung
- 3 Zur Ökonomie von Subventionierungsarrangements
- 4 Die Bezuschussung von Sozialabgaben für Geringverdiener
- 5 Fazit: Auf dem Weg zu beschäftigungsorientierten Reformen des Steuer- und Transfersystems?

Literaturverzeichnis

* Dr. Ulrich Walwei ist Leiter des Arbeitsbereiches langfristige Vorausschau und internationale Analysen im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

1 Einleitung: Lohnsubventionen in der Diskussion

Im Zuge der nun bereits lang anhaltenden Beschäftigungsprobleme hat sich in Deutschland ein globales Arbeitsplatzdefizit herausgebildet. Darüber hinaus ist die Arbeitsmarktkrise durch massive Strukturprobleme gekennzeichnet (z.B. in Form von Langzeitarbeitslosigkeit). Sortierprozesse in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und der Wegfall einfacher Tätigkeiten erschweren zunehmend die Reintegration wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer, wie Geringqualifizierter oder Älterer. Die Eingliederungschancen der Problemgruppen des Arbeitsmarktes könnten sich aber erhöhen – so wird vermutet –, wenn über eine stärkere Lohndifferenzierung nach unten mehr Beschäftigungsmöglichkeiten auf niedrigerem Niveau von Produktivität und Arbeitskosten geschaffen würden. Diese Erwartung wird vielfach mit den Erfahrungen angelsächsischer Länder begründet (vgl. hierzu u.a. OECD 1996).

So ist es in den USA nun schon zwei Jahrzehnte lang gelungen, Beschäftigung kontinuierlich auszuweiten und Ar-

beitslosigkeit vor allem in den neunziger Jahren deutlich abzubauen (vgl. Ochel 1998 und Werner 1997). Dazu beigetragen hat ein im Trend etwas höheres Wirtschaftswachstum als in Deutschland (und auch als in Westeuropa insgesamt), eine nun bereits lang anhaltende Reallohnzurückhaltung und eine ausgeprägte Lohndifferenzierung. Durch die dort stärkere Lohnspreizung nach unten in Kombination mit geringeren Lohnnebenkosten und relativ niedrigen Transferleistungen konnte ein quantitativ bedeutsamer Niedriglohnsektor entstehen (vgl. Westergaard-Nielsen 1999). Diese Konstellation führte aber nicht nur zu der gewünschten Ausweitung der Beschäftigung, sondern auch zu dem unerwünschten „working-poor“-Phänomen. Daran ändert auch der am Konzept einer negativen Einkommensteuer orientierte „Earned Income Tax Credit“ nur wenig. Durch die Zuschüsse für Geringverdiener wird die Armut von Erwerbstätigen staatlicherseits lediglich gemildert, nicht aber beseitigt (vgl. hierzu ausführlich: Hoffman / Seidmann 1990, Jerger / Spermann 1997, Trabert 1999). Die Intention der Negativsteuer ist vielmehr darin zu sehen, überhaupt Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu setzen.

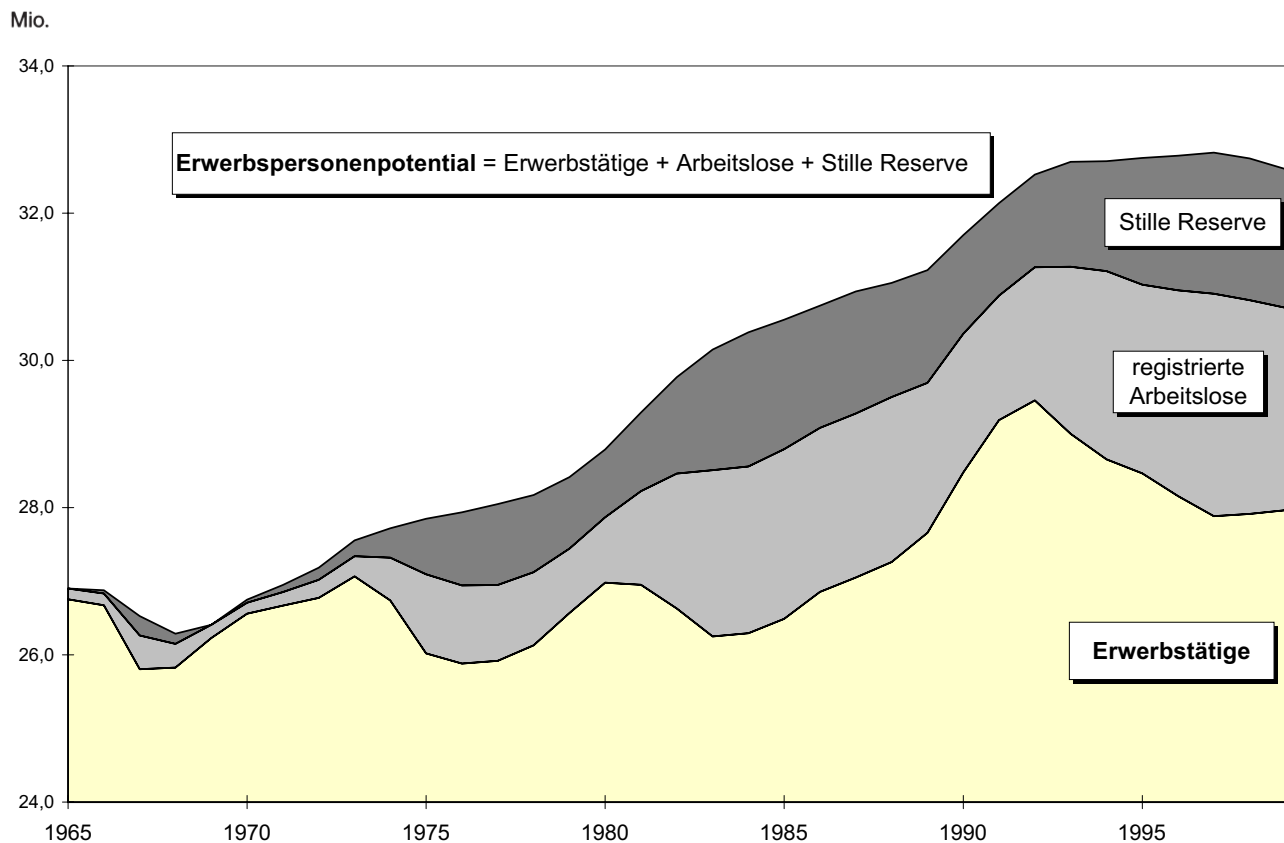
In Anlehnung an die US-amerikanischen Erfahrungen ist in Deutschland eine Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung mehr und mehr im Gespräch. Um bei stärkerer Lohnspreizung nach unten aber das in den USA nicht von der Hand zu weisende „working poor“-Problem zu vermeiden, werden verschiedene mehr oder weniger weitgehende Ansätze zur Subventionierung niedriger Löhne diskutiert. Zu unterscheiden sind dabei eine Vielzahl von Möglichkeiten der Ausgestaltung. So können sich die Zuschüsse beziehen auf Ar-

beitskosten oder Nettoeinkommen, auf Stundenlohnsätze oder Pauschalzahlungen, auf befristete oder unbefristete Zahlungen und auf generelle oder zielgruppenbezogene Maßnahmen. Dabei unterscheiden sich Lohnsubventionen z. T. gravierend mit Blick auf die genannten Gestaltungselemente und damit auch hinsichtlich der verfolgten Zielsetzung. Während bei zielgruppenorientierten, befristeten Lohnkostenzuschüssen im Vordergrund steht, durch den Ausgleich von Minderproduktivität die Wiedereingliederung bestimmter Erwerbsloser zu fördern, zielen generelle, auf Dauer angelegte Subventionsarrangements mehr darauf, niedrig produktive Tätigkeiten im Arbeitsmarkt Zug um Zug zu etablieren.

Ein in diesem Zusammenhang zuletzt viel diskutierter Vorschlag ist die Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern (vgl. hierzu z. B. Gerster / Deubel 1999, Friedrich-Ebert-Stiftung 1998, Scharpf 1999). Weil nach Auffassung der Protagonisten dieser Vorschläge Niedriglohnbeschäftigte uneingeschränkt sozialversichert sein sollen, ist vorgesehen, den Sozialkassen die erlassenen Beiträge und Beitragsanteile der Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer vom Staat zu ersetzen. Ökonomisch gesehen, sorgt eine solche Bezuschussung niedriger Löhne für eine Entlastung der Betriebe von Arbeitskosten und/oder für eine Aufstockung des Nettoeinkommens von Arbeitnehmern. Intendiert ist eine Erschließung von neuen Produkten und Diensten, die durch niedrigere Arbeitskosten marktfähig würden und für die aufgrund des geringeren Abstands von Brutto- zu Nettoeinkommen mehr Arbeitnehmer zur Verfügung stehen könnten.

Abbildung 1: Westdeutsche Arbeitsmarktbilanz 1965 - 1999¹

– Inlandskonzept, 1999 Prognose, in Mio –



¹ Die Zahlen berücksichtigen noch nicht die durch die VGR-Revisionen bedingten Anpassungen der Arbeitsmarktdaten
Quelle: Thon/Bach (1998); Autorengemeinschaft (IAB) 1999

Unter Zuhilfenahme empirischer Befunde zielt dieser Beitrag darauf, die Konsequenzen einer staatlichen Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern im Hinblick auf den Arbeitsmarkt zu beleuchten und zu den Wirkungen potenzieller Alternativen (z. B. Konzepte einer negativen Einkommensteuer, Bezuschussung einer linearen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge oder auch im Bereich der Arbeitsförderung eingesetzte Lohnkostenzuschüsse der Arbeitsverwaltung) in Beziehung zu setzen.

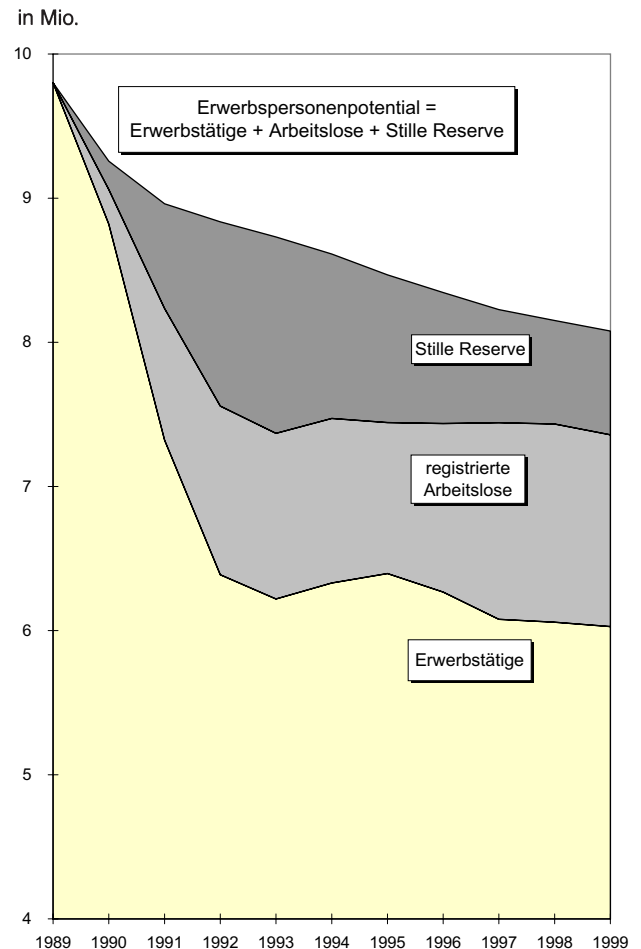
Der Aufsatz beginnt mit der für die Fragestellung relevanten Problembeschreibung, nämlich dem die bundesdeutsche Arbeitsmarktlage charakterisierenden globalen Arbeitsplatzdefizit und der daraus resultierenden Strukturalisierung von Arbeitslosigkeit. Besonders herausgestellt werden dabei die akuten Beschäftigungsprobleme wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer und die dahinter vermuteten Ursachen. In dem danach folgenden eher theoretisch-konzeptionellen Teil geht es schwerpunktmäßig um eine ökonomische Betrachtung der zuletzt vieldiskutierten Subventionierungsarrangements, um einerseits die Vielzahl denkbarer Alternativen zunächst einordnen und andererseits die dazu z. T. vorliegenden Forschungsergebnisse im analytischen Teil besser würdigen zu können. Auf der Basis dessen soll dann nicht zuletzt mit Hilfe aktueller empirischer Befunde eine Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen hinsichtlich ihrer möglichen Effekte auf Fiskus und Arbeitsmarkt diskutiert werden. Im Fazit wird dann die Frage im Vordergrund stehen, ob nicht ohnehin alle bisher ernsthaft diskutierten Vorschläge bestenfalls als ein Einstieg in eine notwendige umfassende Reform des Steuer- und Transfersystems zu sehen sind.

2 Globales Beschäftigungsdefizit und Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit als beschäftigungspolitische Herausforderung

Die Abbildung 1 zeigt die westdeutsche Arbeitsmarktbilanz von 1965 bis 1999, in der dem vom IAB – unter Zugrundelegung von Hochkonjunkturbedingungen auf dem Arbeitsmarkt – geschätzten Erwerbspersonenpotenzial die Zahl der Erwerbstätigen gegenübersteht. Das Bild verdeutlicht, wie sich die Schere zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt immer weiter geöffnet hat und ein globales Arbeitsplatzdefizit (Unterbeschäftigung bestehend aus registrierten Arbeitslosen und Stiller Reserve) von beträchtlichem Ausmaß entstanden ist. Der Anstieg der Erwerbstätigkeit war im Westen Deutschlands viel zu schwach, um das bis in die frühen 90er Jahre hinein stark wachsende Arbeitskräfteangebot absorbieren zu können. Darüber sollte auch nicht die leicht positive Arbeitsmarktentwicklung am aktuellen Rand hinwegtäuschen. Der geringe Rückgang der westdeutschen Arbeitslosigkeit in 1998 und dessen Fortsetzung in 1999 ist nur in sehr begrenztem Umfang auf einen Anstieg der Erwerbstätigkeit als vielmehr auf eine Reduzierung des Erwerbspersonenpotenzials zurückzuführen (vgl. Autorengemeinschaft 1999).

Der Osten Deutschlands befindet sich gegenwärtig auf einer besonders schwierigen Wegstrecke. Der massive Strukturwandel in der ersten Phase der Transformation (bis etwa 1993) führte zu einem drastischen Rückgang der Erwerbstätigkeit und zu beträchtlicher Unterbeschäftigung (vgl. Abbildung 2). Der für die Folgezeit erhoffte Aufholprozess ist aber nun seit einigen Jahren ins Stocken geraten und nimmt offenbar wesentlich mehr Zeit in Anspruch, als dies noch zu Beginn der 90er Jahre erwartet worden ist (vgl. Emmerich / Walwei 1998). Zudem sorgte im Osten Deutschlands die Angebots-

Abbildung 2: Ostdeutsche Arbeitsmarktbilanz 1989 - 1999¹
Inlandskonzept, 1999 Prognose, in Mio.



¹ Die Zahlen berücksichtigen noch nicht die durch die VGR-Revisionen bedingten Anpassungen der Arbeitsmarktdaten

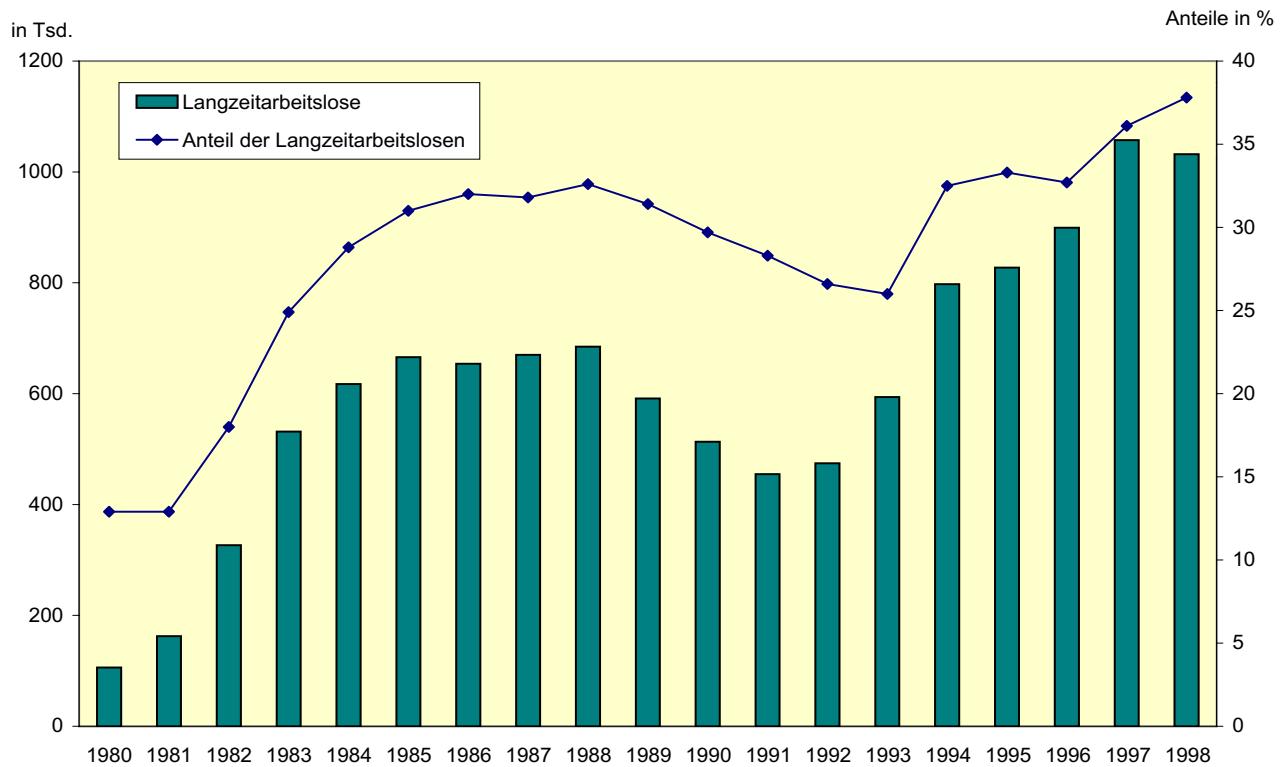
Quelle: Fuchs 1998 (IAB-Kurzbericht 10, 27.4.98, aktualisiert); Autorengemeinschaft 1999

seite nicht für eine Entlastung: Bei rückläufiger Erwerbstätigkeit blieb die Erwerbsneigung nach wie vor hoch (vgl. Fuchs 1998).

Ergebnisse der Politiksimulationen mit der IAB-Westphal-Version des Sysifo-Modells, vorliegende Analysen zu den beschäftigungspolitisch „erfolgreichen“ Ländern (wie z.B. USA, Niederlande, Dänemark und Großbritannien) und aktuelle Langfristprojektionen der Arbeitskräftenachfrage legen den Schluss nahe, dass dem globalen Arbeitsplatzdefizit nur mit einem umfassenden, gesamtwirtschaftlichen Ansatz beizukommen ist (vgl. hierzu Klauder / Schnur / Zika 1996a und b; Walwei 1998; Barth et al. 1998; Fuchs et al. 1999). Ein solches Strategiebündel wurde seitens des IAB zuletzt mit der „Agenda für mehr Beschäftigung“ in die Diskussion gebracht (vgl. Autorengemeinschaft 1998). Jeder Katalog beschäftigungspolitischer Empfehlungen muss aber in der heutigen Zeit nicht nur eine Antwort auf die Frage geben, mit Hilfe welcher Instrumente das millionenfache Defizit an Arbeitsplätzen in absehbarer Zeit abgebaut werden kann, sondern darüber hinaus, wie wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmern wieder eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt eröffnet werden kann.

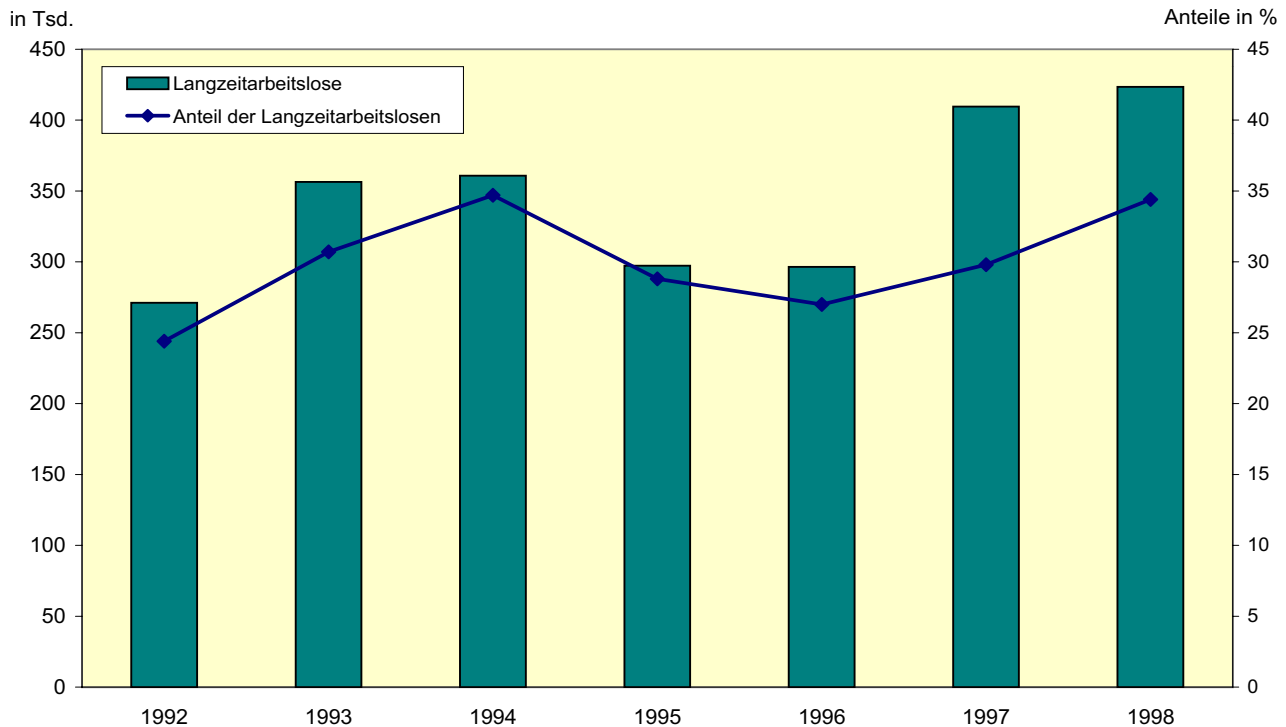
Wettbewerbsschwäche von Arbeitsanbietern kommt vor allem in dem mit der Arbeitsmarktkonjunktur korrespondie-

Abbildung 3a: Langzeitarbeitslosigkeit in Westdeutschland 1980 - 1998



Anmerkung: Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die seit mindestens einem Jahr ununterbrochen arbeitslos sind; Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen.
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Abbildung 3b: Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland 1992 - 1998



Anmerkung: Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die seit mindestens einem Jahr ununterbrochen arbeitslos sind; Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen.
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

renden Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit zum Ausdruck (vgl. Abb. 3a und 3b). Dabei kann es sich um einen um Langzeitarbeitslosigkeit und zum anderen um Langzeitsozialhilfebezug handeln. Die Langzeitarbeitslosen konzentrieren sich auf drei Gruppen: Menschen ohne Ausbildung, ältere Arbeitnehmer über 50 Jahre und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen (vgl. Tabelle 1). Aussagekräftiger als die Verteilung der Langzeitarbeitslosen nach Merkmalsgruppen ist ihre Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Während ungelernete Arbeitslose im Durchschnitt nicht viel länger brauchen als die Arbeitslosen insgesamt, um ihre Arbeitslosigkeit zu beenden – gemessen an den Abgängen im Juni 1998 9,8 Monate im Vergleich zu 9,3 Monate –, sieht dies für die 45- bis unter 65-Jährigen (Verweildauer: 14,9 Monate) und bei den gesundheitlich Eingeschränkten (Verweildauer: 13,2 Monate) sehr viel schlechter aus (vgl. hierzu auch Karr 1999). Langzeitarbeitslosigkeit spiegelt sich aber auch nicht zuletzt in der Dauer des Sozialhilfebezugs wider. Über die Hälfte der Hilfeempfänger des Jahres 1997 bezog nach Angaben des Statistischen Bundesamtes seit über einem Jahr Sozialhilfe.¹ Wie erklärt die Arbeitsökonomik die in diesen Zahlen zum Ausdruck kommende Persistenz der Arbeitslosigkeit?

Tabelle 1: Langzeitarbeitslose 1998
– Gesamtdeutschland –

	Langzeitarbeitslose (LZA)		Anteil LZA an den Arbeitslosen für das jeweilige Merkmal in %
	absolut in 1000	Anteil in %	
Insgesamt	1455	100,0	36,7
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	590	40,5	38,6
mit abgeschlossener Berufsausbildung	865	59,5	35,5
40 bis unter 45 Jahre	154	10,6	36,1
45 bis unter 50 Jahre	174	12,0	41,3
50 bis unter 55 Jahre	189	13,0	48,8
55 bis unter 60 Jahre	478	32,9	60,3
60 bis unter 65 Jahre	70	4,8	54,3
mit gesundheitlichen Einschränkungen	462	31,8	48,6
darunter Schwerbehinderte	96	6,6	50,5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (ANBA)

Empirische Befunde zeigen, dass seit den siebziger Jahren die Arbeitslosenquoten des einen Jahres positiv mit den Quoten der vorangehenden Jahre korrelieren (vgl. Wagner/Jahn 1997). M. a. W.: der Prozess, der die Quoten erzeugt, ist, wie es scheint, persistent oder gar hysteretisch. Einen für die vorliegende Fragestellung relevanten theoretischen Erklärungsansatz für die hysteretischen Eigenschaften liefert die „Bewerberrangordnung“ (vgl. ebd.). Ausgangspunkt dieses Ansatzes sind die von den Unternehmen angebotenen offenen Stellen, auf die sich u.a. erwerbslose Stellensuchende bewerben. Liegen die Bewerbungen einmal vor, bilden die Unternehmen eine Rangordnung, nach der sie den Bewerbern die Vakanzen anbieten. Die Unternehmen würden selbstverständlich, so sie denn könnten, die Bewerber nach deren Kenntnissen, Fähigkeiten und deren Arbeitsmotivation sor-

tieren. Die für diese Sortierkriterien erforderlichen Informationen sind aber nicht kostenlos verfügbar. Anders stellt es sich bei der Dauer der Arbeitslosigkeit dar. Nach Erfahrung der Personalverantwortlichen korreliert die Arbeitslosigkeitsdauer negativ mit den gewünschten Persönlichkeitsmerkmalen. Weil die Unternehmen die (Dauer der) Arbeitslosigkeit als ein billiges Signal für direkt nicht messbare Charakteristika verwenden, finden sich vor allem die Langzeitarbeitslosen auf den unteren Rangplätzen. Der Selektionsprozess führt auch dazu, dass Kurzfristarbeitslose, die infolge eines hinteren Rangplatzes abgewiesen werden, je nach Konjunktur und individuellen Merkmalen zu künftigen Langzeitarbeitslosen werden (können). Das globale Arbeitsplatzdefizit produziert somit immer auch eine Verfestigung der Arbeitslosenstruktur. Ihre Auflösung stößt aus einer Reihe von Gründen zunehmend auf Hindernisse:

• Wegfall einfacher Tätigkeiten

Betrachtet man Veränderungen der Arbeitsnachfrage nach Qualifikationsgruppen in den 90er Jahren, ergibt sich ein eher differenziertes Bild. So wuchs bei insgesamt angespannter Arbeitsmarktsituation die Zahl der Akademiker (Universitäts- und Fachhochschulabsolventen) von 1991 bis 1997 um rd. 1,1 Mio. in Gesamtdeutschland (vgl. Tabelle 2). Dagegen nahm die insgesamt große Zahl der Erwerbstätigen mit Berufsausbildung (Lehre, Fachschule) im selben Zeitraum um 1,5 Mio. (davon allein in den neuen Ländern um 1,3 Mio.) und der Ungelernten um fast 1,2 Mio. ab. Die Aufnahmefähigkeit bzw. -bereitschaft des Arbeitsmarktes für nicht formal Qualifizierte hat also – nicht zuletzt aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung und der zunehmenden weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung – noch einmal stark abgenommen (vgl. hierzu insbesondere auch Nickell/Bell 1995 und Berthold/Fehn 1997). Dies wird auch deutlich, wenn qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten betrachtet werden. Einer gesamtdeutschen Arbeitslosenquote von 11,3 % in 1997 stand eine Quote der Ungelernten (in v. H. aller Erwerbspersonen gleicher Qualifikation, ohne Auszubildende) von immerhin 26,9 % gegenüber.

Tabelle 2: Erwerbstätige in Gesamtdeutschland nach Qualifikationsgruppen¹
(ohne Auszubildende, Strukturanteile in %)

Qualifikation	1991	1995	1997 ²
ohne Ausbildung	15,9	14,3	13,2
Lehre/Berufsfachschule	60,7	60,6	60,4
Fachschule	11,4	10,6	10,4
Fachhochschule	3,9	4,9	6,0
Universität	8,1	9,6	10,0
	100	100	100
Insgesamt	35874	34603	34332

¹ Erwerbstätige ohne Angaben zum Ausbildungsabschluß wurden je Altersklasse proportional auf alle Qualifikationsgruppen verteilt.

² vorläufige Ergebnisse

Quelle: Mikrozensus, Berechnungen des IAB (V/4), IABwerkstattbericht Nr. 15/1998

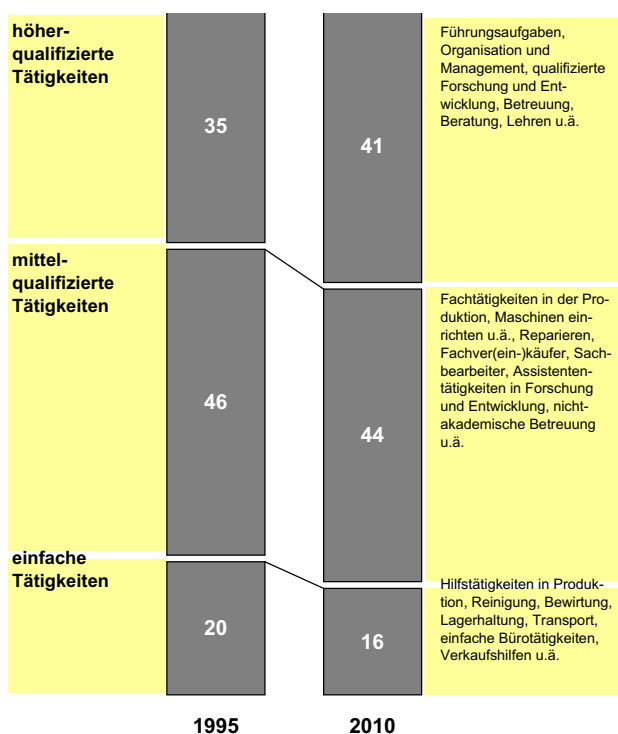
Der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt nach Qualifikationen verlief schon in der Vergangenheit zumindest in den alten Bundesländern weitgehend stabil und wird sich unter status-quo-Bedingungen bis zum Jahr 2010 wohl auch im gesamten Bundesgebiet in ähnlicher Richtung fortsetzen (vgl. Dostal/Reinberg 1999). Die Ergebnisse der jüngsten

¹ Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass von den 1,55 Mio. Sozialhilfeempfängern im Alter von 18-59 Jahren rd. 36 % (0,55 Mio.) z. B. wegen häuslicher Bindung, schwerwiegender gesundheitlicher Beeinträchtigungen oder wegen Aus- und Fortbildung einen Status als Nichterwerbstätige einnehmen. Dies bedeutet, dass rd. 1 Mio. Arbeitsplätze notwendig wären, um das Arbeitskräftepotenzial unter den Sozialhilfeempfängern auszuschöpfen (vgl. Statistisches Bundesamt 1999a).

IAB/Prognos-Projektion des Arbeitskräftebedarfs nach Qualifikationsanforderungen legen bei weitgehend unveränderten Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen den Schluss nahe, dass die Zahl der Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen auch künftig weiter abnehmen dürfte (vgl. Abbildung 4). Dies bedeutet, wenn sich an den Rahmenbedingungen für einfache Tätigkeiten (z.B. hinsichtlich der Lohnstrukturen) nichts Grundlegendes ändern wird, dann dürften noch weniger Einstiegs- und Dauerpositionen für (Langzeit-) Arbeitslose zur Verfügung stehen, als dies bereits heute der Fall ist (vgl. zum internationalen Vergleich auch: Hemerijck 1999).

Abbildung 4: Erwerbstätige nach unterschiedlichen Anforderungsprofilen der Tätigkeiten 1995 und 2010

– Gesamtdeutschland, ohne Auszubildende, Anteile in Prozent –



Abweichungen der Summen durch Runden der Zahlen

Quelle: IAB/Prognos-Projektion 1999 (IAB-Projekt 1/4-436A)

• Mangelnde Lohnspreizung nach unten

Simulationsrechnungen und internationalen Vergleichen des IAB zufolge stellt eine zurückhaltende Tarifpolitik (in Form von Nominallohnerhöhungen unterhalb der Produktivitätssteigerungsrate) ein wichtiges Element im Rahmen eines Strategiebündels zur Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungssituation dar. Wenn durch Lohnzurückhaltung der Produktivitätsanstieg pro Kopf gebremst wird, profitieren tendenziell davon auch diejenigen Personen, die aus Sicht der Betriebe nur einen unterdurchschnittlichen Produktivitätsbeitrag leisten. Es ist aber zu fragen, ob nicht die Strategie der Lohnzurückhaltung durch mehr Lohnspreizung zu unterstützen und zu ergänzen wäre, um die relativen Beschäftigungschancen schwervermittelbarer Personen zu erhöhen (vgl. zu den strategischen Ansatzpunkten einer beschäftigungsorientierten Lohnpolitik auch Franz 1999).

Verschiedenen Untersuchungen zufolge ist das Ausmaß des inter- und intrasektoralen und auch regionalen Lohngefälles in Deutschland nicht unerheblich (vgl. Bellmann / Düll / Kühl

/ Lahner / Lehmann 1996; Bäcker / Hanesch 1998 und Koller 1999). Ob aber insbesondere die gegebene Lohnspreizung nach unten aus beschäftigungspolitischer Sicht ausreicht, ist eine ganz andere Frage, zumal es an einem geeigneten Referenzmaßstab für eine „angemessene“ Differenzierung fehlt. Wird der internationale Vergleich als eine Art Hilfsreferenz herangezogen, so wird deutlich, dass sich die Lohnspreizung (insbesondere die Öffnung nach unten) in Deutschland im kontinentaleuropäischen Rahmen bewegt, jedoch geringer ausfällt als in angelsächsischen Ländern (vgl. hierzu: Freeman / Schettkat 1998; Nickell 1997). Das dortige Beschäftigungswachstum auch und gerade am unteren Rand der Lohnskala bestätigt empirische Befunde, wonach die Reallohnelastizität im Bereich wenig oder gering qualifizierter Arbeit stärker ausgeprägt ist als bei qualifizierter Beschäftigung (vgl. Buslei et al. 1999). Daraus folgt, dass eine Absenkung der von den Unternehmen zu bezahlenden Löhne gerade in den unteren Tarifgruppen die Arbeitskräftenachfrage positiv beeinflussen dürfte (vgl. Jerger / Spermann 1999).

Tabelle 3: Lohndifferenzierung in ausgewählten Industrieländern (Anfang der 80er und Mitte der 90er Jahre)

Länder	Relativer Abstand des höchsten Dezils (D9) ¹ vom Medianeinkommen (D5) ² D9/D5		Relativer Abstand des niedrigsten Dezils (D1) ³ vom Medianeinkommen ² D1/D5	
	Anfang 80er Jahre	Mitte 90er Jahre	Anfang 80er Jahre	Mitte 90er Jahre
Belgien	1,65	1,57	0,68	0,70
Deutschland	1,63	1,61	0,61	0,69
Frankreich	1,69	1,99	0,60	0,61
Niederlande	1,62	1,66	0,65	0,64
Schweden	1,57	1,59	0,77	0,75
Vereinigtes Königreich	1,67	1,87	0,66	0,55
Japan	1,76	1,85	0,58	0,61
USA	1,76	2,10	0,57	0,48

Anmerkungen zur Tabelle:

¹ D9 ist das Einkommen, das von 10 % der Arbeitnehmer erreicht oder überschritten wird.

² Der Wert des Medianeinkommens (D5) entspricht der üblichen Definition des Medians in statistischen Lehrbüchern.

Er ist durch die Eigenschaft definiert, daß mindestens 50 % aller Arbeitnehmer ein Lohneinkommen beziehen, welches unterhalb des Medians liegt oder diesem genau entspricht und mindestens 50 % aller Arbeitnehmer ein Lohneinkommen beziehen, welches ebenfalls oberhalb des Medians liegt oder diesem genau entspricht.

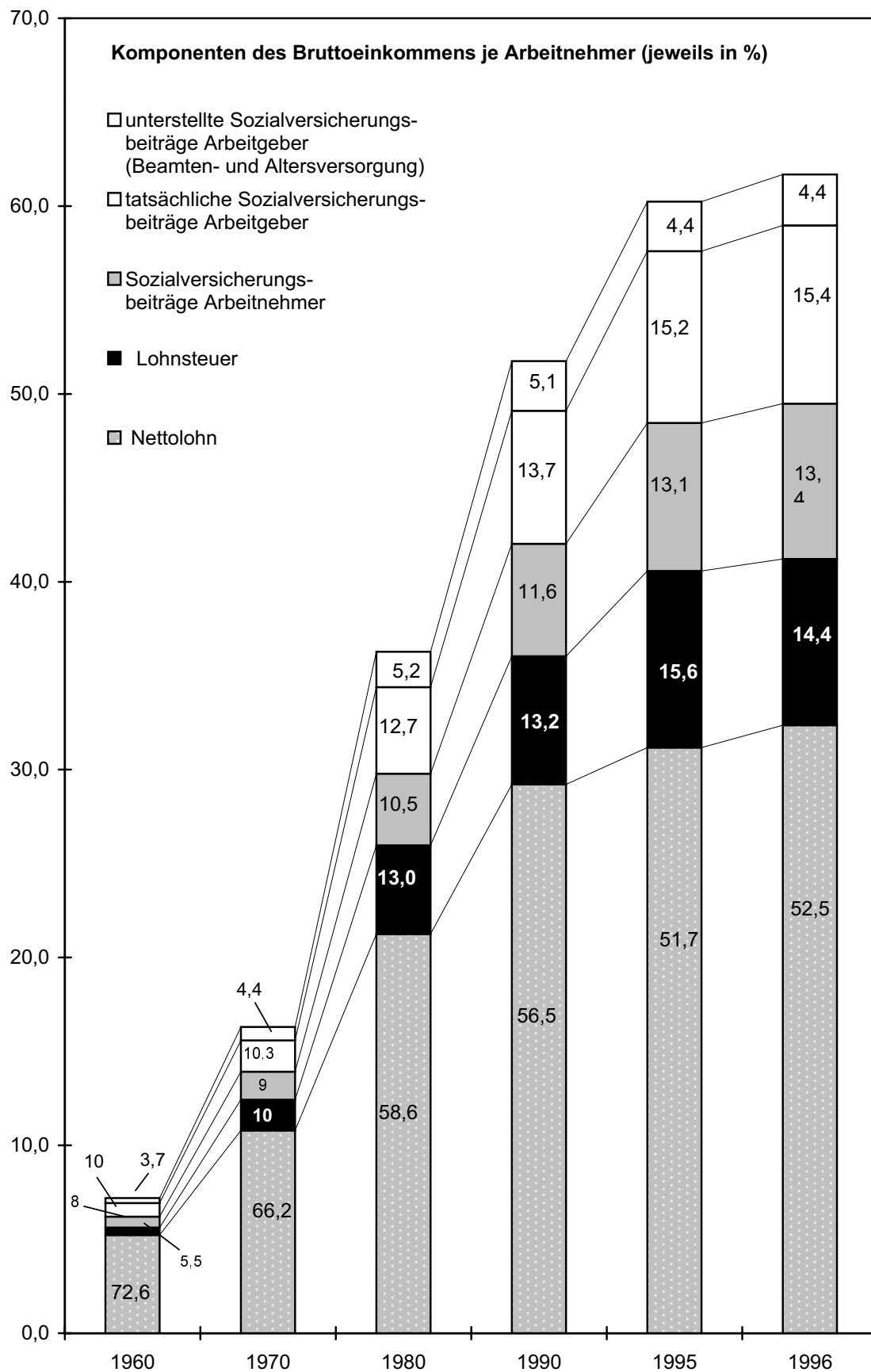
³ D1 ist das Einkommen, das von 10 % der Arbeitnehmer gerade noch erreicht oder unterschritten wird.

Quelle: Employment Outlook, 1996, S. 62/63

Für die in Deutschland im Vergleich zu angelsächsischen Ländern schwächer ausgeprägte und auch nicht zunehmende Lohnspreizung nach unten gibt es verschiedene Argumente (vgl. Tabelle 3). So wird sie auf eine hierzulande weniger starke Differenzierung der Entlohnungsstrukturen zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor zurückgeführt (vgl. Bogai 1996). Dies hat zur Folge, dass angesichts der unterschiedlichen Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung in den verschiedenen Sektoren die relativen Preise für Dienstleistungen und Industrieprodukte immer weiter auseinander klaffen. Dadurch wird die Nachfrage nach Dienstleistungen – bei unterstellter hoher Preiselastizität der Nachfrage – begrenzt. Die arbeitsintensiven Dienste sind zu teuer, verschwinden ganz, erfolgen „schwarz“ oder müssen öffentlich bereitgestellt bzw. subventioniert werden.

Abbildung 5: Entwicklung von Brutto- und Nettolohn
(bis 1990 früheres Bundesgebiet, 1995 - 1996 Deutschland)

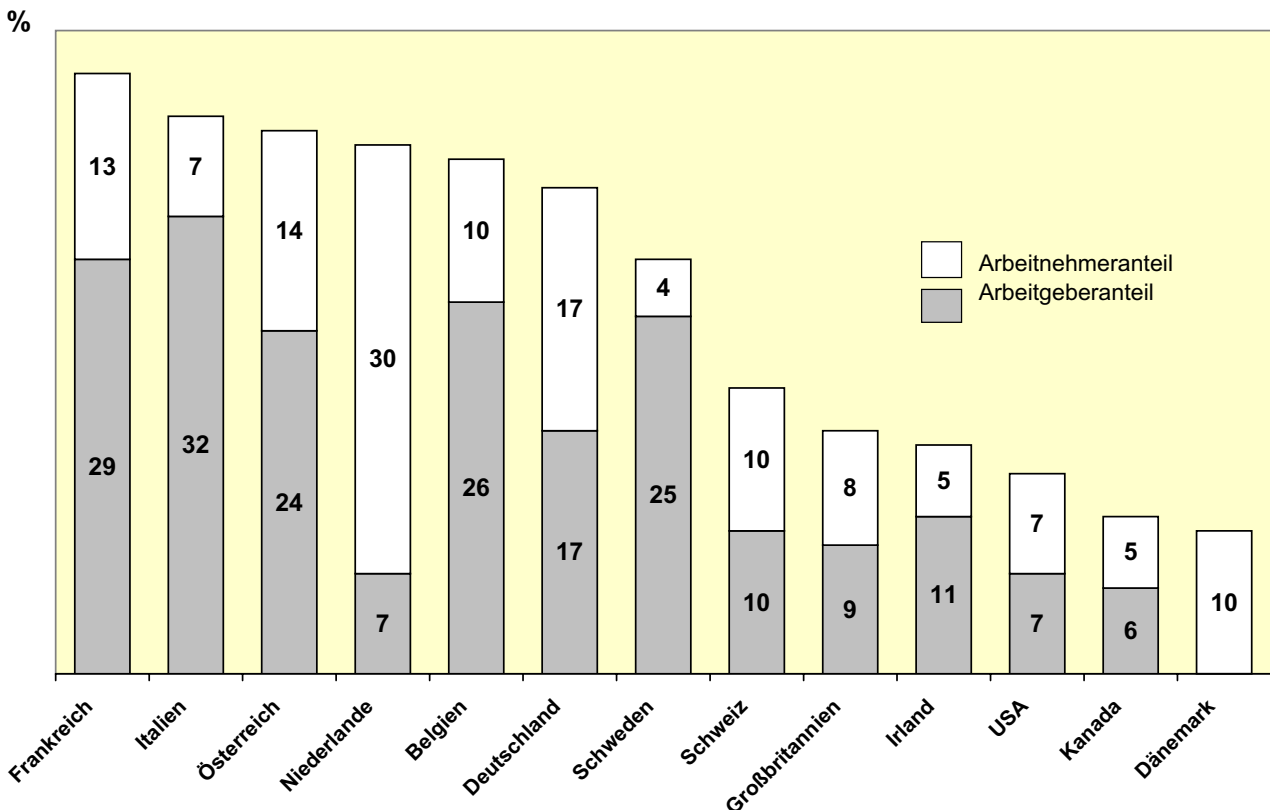
DM in Tsd.



Quelle: VGR, Fachserie 18, Hauptbericht 1996

Abbildung 6: Gesetzliche Lohnnebenkosten im internationalen Vergleich 1997

– Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den jeweiligen Ländern –
Anteile in % des durchschnittlichen Bruttoeinkommens (d.h. Bruttolohn zzgl. Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung) eines Arbeitnehmers im verarbeitenden Gewerbe



Quelle: OECD (1998, S. 14), Paris

Als weitere Gründe für eine in Deutschland weniger starke Lohndifferenzierung kommen die Arbeitszeitpolitik und die Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung in Betracht.² Dreger / Kolb (1999) machen darauf aufmerksam, daß eine – in den letzten beiden Dekaden hierzulande bedeutsame – generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit tendenziell zu einer Anhebung unterer Lohngruppen beigetragen hat. Wird beispielsweise – wie in einigen Tarifverträgen geschehen – durch einen überproportionalen Lohnausgleich bei einer Wochenarbeitszeitverkürzung auch ungelernten Arbeitskräften eine gewisse Einkommenshöhe zugestanden, verschlechtern sich dadurch gleichzeitig die Wettbewerbsbedingungen einfacher Arbeit. Freeman / Schettkat (1999) erklären dagegen die deutsch-amerikanischen Unterschiede bei einem Vergleich der qualifikatorischen Lohnstruktur auch und gerade durch das unterschiedliche Ausbildungsniveau der Erwerbsbevölkerung. Insbesondere die starke Lohndifferenzierung in den USA reflektiert auch eine gewisse Polarisierung der Qualifikationsstruktur. Berücksichtigt man dies, fehle es in Deutschland mit seinem hohen Ausbildungsstand bezogen auf das globale Arbeitsplatzdefizit in erster Linie an qualifi-

zierter Beschäftigung. Dies kann als Hinweis darauf verstanden werden, dass auch eine größere Lohnspreizung nicht als ein Königsweg zur Lösung der Beschäftigungsprobleme zu sehen ist, sondern auch nur als ein Element eines umfassenden Strategiebündels.

• Hohe und ansteigende Abgabenbelastung

Mehr Beschäftigung auf niedrigem Produktivitätsniveau wird nicht nur durch eine (im Vergleich zu angelsächsischen Ländern) geringe Lohnspreizung nach unten gebremst, sondern auch durch die noch immer hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben. Sie treiben einen Keil zwischen die betrieblichen Arbeitskosten auf der einen Seite und das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer auf der anderen Seite. Die Abbildung 5 verdeutlicht am Beispiel der Lohnentwicklung Westdeutschlands, dass der nominale Nettolohn einen immer geringeren Anteil an der Bruttolohn- und Gehaltssumme ausmacht³. Verantwortlich dafür sind ein größerer Anteil der Lohnsteuer und vor allem die zuletzt permanent gestiegenen Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. So sind die Beitragssätze allein im Zeitraum von 1990 – 1997 von 34,8 % auf 42,0 % gestiegen (vgl. BMA 1998).

Die Sozialabgaben in Deutschland sind auch im internationalen Vergleich als eher hoch einzustufen (vgl. Abbildung 6). Auf der Seite der Arbeitskräftenachfrage sorgen steigende Sozialabgaben – ohne eine Kompensation durch eine entsprechende Lohnzurückhaltung – dafür, dass der Faktor Arbeit teurer wird und unter sonst gleichen Bedingungen weniger

² Auf die Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen als Ursache für Unterschiede hinsichtlich der Lohnspreizung wird an anderer Stelle eingegangen.

³ Durch die in 1999 vorgenommene Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) liegen für den Zeitraum ab 1991 bis zum aktuellen Rand inzwischen veränderte Zahlen für die gesamtdeutsche Bruttolohn- und Gehaltssumme vor. Gegenüber der Zeitreihe, die der Abbildung 5 zugrunde liegt, ergeben sich dadurch gewisse Niveaushiftungen. Für die Stützung des hier vorgetragenen Argumentes bieten sich aber eher die nicht revidierten Zahlen für Westdeutschland an, weil nur diese die Langfristentwicklung abbilden.

nachgefragt wird. Entweder wird dann Arbeit durch Kapital substituiert oder die Aktivität verschwindet vom Markt und wird evtl. in Eigen- oder Schwarzarbeit erledigt. Auf der Seite des Arbeitsangebotes führen steigende Sozialabgaben zu einem größeren Abstand von Brutto- und Nettoeinkommen. Je weniger sich die Beschäftigten von hohen, in der Tendenz steigenden Sozialabgaben an Nutzen versprechen, desto mehr dürfte der Arbeitsanreiz sinken. Infolge dessen könnte das Arbeitsangebot zurückgehen bzw. zumindest teilweise auf Beschäftigungsformen ausweichen, die keine Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung vorsehen (z.B. geringfügige Beschäftigung, Selbständigkeit, Schwarzarbeit).

• Fehlanreize im System der sozialen Sicherung

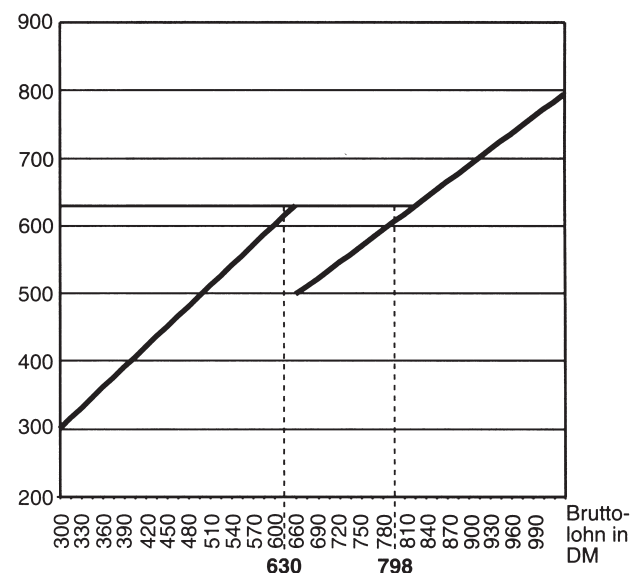
Schließlich kann auch die Ausgestaltung der sozialen Sicherung dazu beitragen, dass niedrig entlohnte Beschäftigung erst gar nicht entsteht bzw. sich nicht weiter aufbaut. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei zunächst einmal die Höhe des Abstands zwischen Lohn einerseits und Sozialleistung andererseits. Während die Nettolöhne der abhängig Beschäftigten – wie bereits erwähnt – aufgrund der gewachsenen Steuer- und Abgabenbelastung nur in begrenztem Umfang zulegen konnten, erhöhte sich der Bedarf von Sozialhilfeempfängern insbesondere durch erhebliche Mietsteigerungen in Ballungsgebieten. Zwar existiert ein Lohnabstand im Durchschnitt, aber er ist geringer geworden. Neuere Berechnungen zeigen, dass der Lohnabstand bei Alleinstehenden noch immer erheblich ist, bei größeren Haushalten (Alleinerziehende und Paare mit Kindern) aber sehr niedrig ausfallen kann (vgl. Franz et al. 1997).

Transferleistungen wirken zwar immer als eine Art „Mindestlohn“ und können negative Arbeitsanreize auslösen, sind aber deshalb nicht als ein „Fehlanreiz“ einzustufen. Vielmehr steckt hinter der Höhe der Transferleistungen ein verteilungspolitisches Ziel, nämlich das Einkommen, das die Gesellschaft denjenigen zukommen lassen möchte, die aus individuellen Gründen (z. B. Krankheit, Benachteiligung) oder aufgrund der Arbeitsmarktlage keine Erwerbsarbeit ausüben können. Dennoch wird sich eine Gesellschaft immer wieder fragen müssen, ob die einmal festgelegte und natürlich immer auch diskussionswürdige Höhe von Transferleistungen mit den Verhältnissen und dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt korrespondiert. Dabei sollte bedacht werden, dass eine drastische allgemeine Kürzung der Hilfeleistungen wohl gravierende Konsequenzen für die Gesellschaft und auf individueller Ebene hätte. Armutserscheinungen wie Ghettoisierung, höhere Kriminalität und mangelnde Risikobereitschaft der Individuen müssten bei der scheinbar „einfachen“ Lösung in Kauf genommen werden (vgl. Jerger / Spermann 1999). Anstehende Reformen der Transfersysteme werden also diesbezüglich eine sorgfältige Güterabwägung vornehmen müssen.

Ausgehend von dem im internationalen Vergleich relativ hohen staatlich garantierten Existenzminimum in Deutschland sollen hier unter dem Stichwort „Fehlanreize“ drei häufig als sog. „Fallen“ angesprochene Probleme thematisiert werden, die in der beschäftigungspolitischen Diskussion momentan eine große Rolle spielen. Erstens handelt es sich dabei um die sog. „Geringfügigkeitsschwelle“. Auch nach der Neuregelung der Sozialversicherungspflicht bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zum 1.4.1999 besteht weiterhin bei einem Monatsverdienst von 630 DM eine markante Beschäftigungsschwelle (vgl. Rudolph 1999). Bis zu dieser Grenze werden im Falle einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung Sozialversicherungsbeiträge nur von den Unternehmen gezahlt, die Arbeitnehmer tragen allenfalls (auf freiwill-

liger Basis) die Aufstockungsbeiträge zur Rentenversicherung. Oberhalb dieser Grenze werden die Arbeitnehmer voll sozialversicherungspflichtig, d.h. ab der ersten Mark jenseits der Schwelle wird der volle Sozialversicherungsbeitrag fällig (vgl. hierzu Abbildung 7). Dadurch ist erst ab einem sozialversicherungspflichtigen Bruttomonatslohn von mehr als 798 DM der Nettolohn höher als bei einer mit 630 DM entlohn-ten geringfügigen Beschäftigung. Der damit verbundene Belastungssprung kann sich je nach Haushaltssituation noch durch die individuelle Grenzbelastung bei der Einkommensteuer verstärken.

Abbildung 7: Brutto- und Nettoentlohnung: Auswirkungen der „630 DM-Beschäftigungsschwelle“¹ „Nettolohn“ in DM²



¹ Bei dem Vergleich wurde ein Sozialversicherungsbeitrag von 21% unterstellt.

² Bei dem hier abgebildeten „Nettolohn“ handelt es sich um die Bruttovergütung abzüglich des Arbeitnehmeranteils zur Sozialversicherung, d.h. ohne Berücksichtigung der evtl. fälligen Lohnsteuer.

Zweitens ist in diesem Zusammenhang die sog. „Sozialhilfefalle“ anzusprechen. Hintergrund hierfür ist, dass Sozialhilfe nur dann bewilligt wird, wenn der Hilfeempfänger bereit ist, sowohl seine Arbeitskraft als auch sein gesamtes Nettoeinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts einzusetzen (vgl. Trabert et al. 1998). Aus diesem Grund wird die Anrechnung von Zusatzverdiensten bei Hilfeempfängern derzeit sehr restriktiv gehandhabt, m. a. W. es ist eine hohe Transferentzugsrate gegeben. Erwerbseinkommen von Hilfeempfängern (ohne eingeschränkte Leistungsfähigkeit) wird oberhalb eines nicht anzurechnenden Sockelbetrags von 135 DM im Monat zu 85 % auf den Hilfeanspruch angerechnet, bis sich ein maximaler Zuwachs an verbleibendem Erwerbseinkommen in Höhe von 270 DM im Monat ergibt. Über diesen Betrag hinausgehende Verdienste werden bis zur Bedürftigkeitsgrenze voll angerechnet und dem Hilfeempfänger daher entzogen. Die eher geringen, nicht anzurechnenden und quasi als Lohnsubventionen zu sehenden Beträge zielen vor allem darauf, auch bei Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe einen Lohnabstand zwischen erwerbstätigem und nicht-erwerbstätigem Hilfeempfänger zu gewährleisten. Spermann (1999) spricht in diesem Zusammenhang zu Recht von einem „Spitzensteuersatz“ für Transferempfänger, der je nach Einzelfall zwischen 85–100 % liegen kann. Die weitgehende Vollarbeitung von Zusatzverdiensten auf den Hilfeanspruch gilt als Fehlanreiz, der zur Verlängerung des Hilfebezugs beitragen kann. Bei einem derart hohen Grundsteuersatz

handeln Sozialhilfeempfänger durchaus ökonomisch rational, wenn sie keine Arbeit anbieten (wollen). Ähnliches trifft im Übrigen auch zu auf die Anrechnung von Arbeitseinkommen bei Bezug von Arbeitslosenhilfe, bei der der maximale Hinzuverdienst auf etwa DM 310 begrenzt ist.

Drittens sorgt auch die spezifische Konstruktion des Familienlastenausgleichs für Fehlanreize. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes liegt das bisher unabhängig vom Einkommen gezahlte Kindergeld (und auch der alternativ in Abzug zu bringende Kinderfreibetrag) weit unter den tatsächlichen Kosten für den Lebensunterhalt eines Kindes. Die Folge ist, dass Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen am Rande der Armutsschwelle leben. Da sich aber im Gegensatz zum Kindergeld die Sozialhilfesätze an dem tatsächlichen finanziellen Aufwand für Kinder orientieren, ist der finanzielle Anreiz für Sozialhilfeempfänger mit Kindern, einer niedrig entlohnerten Erwerbstätigkeit nachzugehen, verständlicherweise eher gering (vgl. Gerster / Deubel 1999).

Als Zwischenfazit an dieser Stelle lässt sich festhalten, dass mehr niedrig entlohnte Beschäftigung (sowohl als Einstiegsposition als auch als Daueroption) die Möglichkeiten für Langzeiterwerbslose erhöhen würde, wieder einen Arbeitsplatz finden zu können. Dabei gilt, dass nur wenn das Wertgrenzprodukt (also die in Preisen bewertete mögliche Zusatzproduktion) mindestens so hoch ausfällt wie die Arbeitskosten, gibt es effektive Anreize auf der Arbeitgeberseite, Arbeitnehmer einzustellen. Dies gilt auf allen Qualifikationsebenen und damit auch für leistungsschwächere Arbeitsanbieter. Um aber bei der dafür erforderlichen stärkeren Lohnspreizung nach unten das aus angelsächsischen Ländern bekannte „working poor“-Phänomen zu vermeiden, ist nach Möglichkeiten einer sozialen Flankierung eines eventuell wachsenden Niedriglohnsektors zu suchen. Hierzu werden in letzter Zeit eine Vielzahl von Ansätzen zur Subventionierung niedriger Löhne diskutiert. Sie haben vor allem das Ziel, für die betroffenen Arbeitnehmer ein auskömmliches Nettoeinkommen oberhalb von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu gewährleisten. Die verschiedenen Subventionierungsmöglichkeiten, aber auch die bei einer Analyse der ex-ante Wirkungen zu bedenkenden ökonomischen Zusammenhänge sollen im folgenden Abschnitt dargelegt werden.

3 Zur Ökonomie von Subventionierungsarrangements

Wie bereits angedeutet, gibt es vielfältige Möglichkeiten der Ausgestaltung von Arrangements zur Subventionierung von Beschäftigung (siehe Abbildung 8). Für einen Überblick zu der Vielzahl von Reformkonzepten vgl. auch Voß (1999) und Weinkopf (1999).

Gestaltungsmöglichkeiten

Erstens wäre zu klären, wer direkt von den Subventionen profitieren soll. In Betracht zu ziehende Alternativen sind eine Subventionierung der Arbeitskosten (z. B. in Form von Lohnkostenzuschüssen), eine Bezuschussung des Nettolohns (z. B. in Form von Einkommenshilfen) oder eine Kombination aus beidem.

Ein zweites wichtiges Gestaltungselement ist die Höhe der Subvention. Sie kann reichen von einer Bezuschussung einzelner Lohn- und Einkommensbestandteile bis hin zur vollständigen Übernahme der betrieblichen Arbeitskosten (einschl. der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung). Als Bezugsgröße für die Höhe der Subvention kommen zum einen die Monats- bzw. Jahresvergütung wie bei sog. „Einkommenssubventionen“ oder auch die Stundenver-

Abbildung 8: Gestaltung von Lohnsubventionen

-
- **Empfänger der Subvention:**
 - Arbeitgeber
 - Arbeitnehmer
 - Arbeitgeber und Arbeitnehmer
 - **Höhe der Subvention:**
 - Volle bzw. teilweise Bezuschussung
 - Bezugsgrößen: Lohn- und Lohnnebenkosten; Stunden-, Monats- bzw. Jahreslohn
 - Lineare bzw. degressive Förderung
 - **Zeitliche Gewährung der Subvention:**
 - Auf Zeit
 - Auf Dauer
 - **Beschränkung des Kreises der Subventionsnehmer:**
 - Personengruppen: Arbeitslose oder Sozialhilfeempfänger
 - Neueinstellungen
 - Sektoren
 - Regionen
 - **Finanzierung des Subventionsbedarfs:**
 - Keine Gegenfinanzierung, d. h. Kreditaufnahme
 - Volle oder teilweise Gegenfinanzierung durch Steuererhöhungen
 - Volle oder teilweise Gegenfinanzierung durch Ausgaben-senkungen
 - **Flankierende Maßnahmen:**
 - Gezielte Qualifizierungs- und Vermittlungsmaßnahmen
 - Strengere Zumutbarkeitskriterien für Leistungsempfänger
 - Senkung oder Einfrieren der Transferleistungen
 - Einführung eines Mindestlohnes
-

gütung wie bei sog. „Lohnsatzsubventionen“ in Betracht. Dabei ist dann festzulegen, bis zu welcher Lohnhöhe eine Förderung erfolgen soll. Um Belastungssprünge in Grenzen zu halten, können die Zuschüsse degressiv ausgestaltet werden. Außerdem kann bei stärkerer Zielgruppenorientierung eine Staffelung der Förderhöhe vorgesehen werden, z. B. im Verhältnis zur Dauer der bisherigen Arbeitslosigkeit.

Drittens ist es prinzipiell möglich, Zuschüsse lediglich auf Zeit oder auf Dauer zu gewähren. Befristeten Lohnsubventionen liegt die Überlegung zugrunde, dass der Arbeitnehmer zum Zeitpunkt der Einstellung noch nicht die marktübliche Produktivität erreicht und der Zuschuss an Arbeitnehmer oder Arbeitgeber einen Ausgleich für Minderproduktivität darstellt. Mit Auslauf der Förderung wird aber davon ausgegangen, dass der Arbeitnehmer die dem Lohnsatz entsprechende Produktivität erreicht hat. Man könnte in diesem Fall also von einer öffentlichen Förderung sog. „Einstiegslohne“ sprechen. Schließlich soll die Befristung auch – unabhängig von Eigenschaften des/der Beschäftigten – einen Anreiz für den Arbeitgeber darstellen, die Produktivität geförderter und ungeförderter Beschäftigung auszugleichen und damit einer Fördermentalität entgegenwirken. Werden die Zuschüsse dagegen unbefristet gewährt, steht die Schaffung eines Niedriglohnsektors im Vordergrund. Gegenüber dem Status Quo würden damit weniger produktive Beschäftigungsverhältnisse auf Dauer etabliert.

Viertens lassen sich Lohnsubventionen in vielerlei Hinsicht begrenzen. Neben einer allgemein und damit uneingeschränkten Förderung niedrig entlohnter Beschäftigung sind gezielte Maßnahmen zugunsten bestimmter Personengruppen, Neueinstellungen, einzelner Sektoren oder auch ausgewählter Regionen denkbar. Mit Blick auf Personengruppen kann z. B. daran gedacht werden, die Förderung auf Schwervermittelbare (z. B. Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger) zu konzentrieren. Mit dem Versuch „Zusatzeffekte“ zu

erzielen und evtl. gleichzeitig fiskalische Kosten in Grenzen zu halten, wäre es auch – wenn auch nicht einfach – möglich, mit den Zuschüssen nur neu geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterstützen. Um durch die Förderung eventuell neue Beschäftigungsfelder zu erschließen, könnten die Zuschüsse auch auf bestimmte Sektoren (z. B. personenbezogene Dienste) beschränkt werden. Schließlich könnte man, z. B. um die Wirksamkeit von Lohnsubventionen zu untersuchen, eine aus Gründen der Gleichbehandlung wohl allenfalls vorübergehende regionale Begrenzung des Arrangements ins Auge fassen.

Fünftens gibt es zwangsläufig eine Reihe von Möglichkeiten, Lohnsubventionen zu finanzieren. Zunächst wäre es denkbar, auf eine Gegenfinanzierung des Subventionsarrangements zu verzichten und dabei ganz oder teilweise auf davon in der Regel ausgehende expansive Effekte zu setzen. Je höher die Kosten des Subventionsarrangements ausfallen und je mehr sich der Staat in der Ausgangssituation bereits verschuldet hat, desto eher wird man aber nach einer adäquaten, zumindest teilweisen Gegenfinanzierung Ausschau halten müssen. In Betracht kämen dabei Erhöhungen direkter und indirekter Steuern sowie vielfältige Varianten von Ausgabenkürzungen an anderer Stelle (z.B. in Form von Umschichtungen innerhalb der Haushalte der verschiedenen Sozialversicherungszweige).

Sechstens können bei Subventionierungsarrangements in mehr oder weniger starkem Umfang flankierende Maßnahmen vorgesehen werden. Um für niedrig entlohnte Beschäftigte Wege aus der ihnen drohenden „bad-job-low-skill-trap“ zu eröffnen, könnten gezielte (evtl. auch berufsbegleitende) Qualifizierungsmaßnahmen sowie gezielte und verstärkte Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsämter (mit dem Ziel eines „learning-on-the-job“) hilfreich sein. Bei erwerbsfähigen Empfängern von Sozialleistungen als potenziellen Adressaten des Subventionierungsarrangements ist zunächst einmal ein positiver Arbeitsanreiz bei Nettoeinkommenserhöhungen zu unterstellen. Eine Möglichkeit, einen genügend großen Abstand zwischen Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit und Sozialleistung zu wahren oder zu vergrößern, besteht dabei immer auch in einer Senkung (bzw. nicht weiteren Erhöhung) der Transferleistungen für erwerbsfähige Personen. Ergänzend oder alternativ dazu ist als Teil einer Aktivierungsstrategie darüber hinaus eine Verpflichtung zur Teilnahme an der Maßnahme (z. B. durch noch strengere Zumutbarkeitskriterien) wohl naheliegend. Schließlich könnte sich anbieten, einen Mindestlohn einzuführen, der zwei Ziele verfolgen würde: zum einen ein Abrutschen des gesamten Tarifgefüges möglichst in Grenzen zu halten und zum anderen eine gewisse Höhe der Sozialleistungen abzusichern.

Die vorstehenden Ausführungen sollten deutlich machen, dass Lohnsubventionen auf vielfältige Weise ausgestaltet werden können. Dabei stellt sich aus ökonomischer Sicht vor allem die Frage, welche Konsequenzen die jeweilige Ausgestaltung der Subventionen auf den Fiskus und den Arbeitsmarkt haben können. Darüber hinaus ist aber immer auch zu erörtern, inwieweit sich durch eine öffentliche Bezuschussung eine Subventionierungsmentalität mit neu entstehenden und ggfs. gravierenden Fehlanreizen einstellen könnte. Bei den nachfolgenden Ausführungen kann es nicht darum gehen, alle möglichen Ausgestaltungsformen hinsichtlich ihrer ökonomischen Wirkungen durchzudeklinieren. Vielmehr geht es darum, die für Wirkungsanalysen zentralen Beurteilungskriterien herauszuarbeiten.

Fiskalische Aspekte

Es scheint trivial, aber ist doch sehr bedeutend: Lohnsubventionen ohne zeitliche Befristung und ohne regionale, betrieb-

liche oder personenspezifische Einschränkungen (allgemeine Lohnsubventionen) sind unter sonst gleichen Bedingungen immer mit höheren Kosten verbunden als Alternativen, die derartige Begrenzungen vorsehen. Fiskalisch zu Buche schlägt dabei nicht nur, wer wie lang in den Genuss der Förderung kommt. Darüber hinaus kommen allgemeine (generelle) und unbefristete Lohnsubventionen aus Gründen der horizontalen Gleichbehandlung immer auch den bereits Beschäftigten zugute. Es wäre sicher nicht zu rechtfertigen, neu Eingestellte auf Dauer besser zu stellen als solche Erwerbstätige, die bereits unter gegebenen Bedingungen einer Arbeit nachgehen oder wohl auch ohne Förderung eine Arbeit finden würden.

Die Betrachtung der fiskalischen Aspekte von Lohnsubventionen ist eine hochgradig komplexe Angelegenheit. Dies lässt sich am besten am weitgehenden Beispiel allgemeiner Lohnsubventionen für Arbeitgeber oder Arbeitnehmer verdeutlichen. Zu unterscheiden sind dabei die Bruttoeinführungskosten, die Nettoeinführungskosten unter Berücksichtigung einer möglichen Refinanzierung im Finanzkreislauf und schließlich die Nettokosten unter Berücksichtigung subventionsbedingter Verhaltensänderungen. Bei der Ermittlung der Bruttoeinführungskosten ist zunächst danach zu fragen, wie hoch der Aufwand wäre, bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse zu subventionieren. Zu ermitteln wäre also, welcher Mittelbedarf unter Status-Quo-Bedingungen durch die Bezuschussung von Arbeitskosten und/oder Nettoeinkommen erforderlich wäre. Damit wüsste man, wie groß die „Mitnahme“ selbst ohne jede Verhaltensänderung auf jeden Fall sein dürfte.

Von den Bruttoeinführungskosten zu den Nettoeinführungskosten gelangt man dann dadurch weiter, in dem – immer noch unter status-quo-Bedingungen, d.h. insbesondere Ausblendung von Verhaltensänderungen – Rückwirkungen im Finanzkreislauf berücksichtigt werden. So könnte sich durch Lohnkostenzuschüsse auf betrieblicher Seite eine bessere Ertragssituation (z. B. in Form von Preissenkungsspielräumen oder höheren Gewinnen) ergeben und damit evtl. ein höheres Unternehmenssteueraufkommen erzielt werden oder auf Arbeitnehmerseite könnten durch Einkommenshilfen Einsparungen bei den Transferleistungen realisiert werden.

Schließlich bedarf es für die ex-ante Ermittlung der Nettokosten einer Abschätzung des Beschäftigungseffekts, der aus Veränderungen des Arbeitsangebots- bzw. des Arbeitsnachfrageverhaltens resultiert (siehe hierzu weiter unten). Bisher wurde nicht berücksichtigt, dass für die Einführung der Lohnsubvention evtl. eine Gegenfinanzierung notwendig sein könnte. Wäre es beispielsweise zum Zwecke der Einführung der Lohnsubvention nötig, öffentliche Kredite aufzunehmen, Steuern zu erhöhen oder Ausgaben an anderer Stelle zu senken, würde sich aufgrund der nun zu berücksichtigenden Folgewirkungen bzw. Entzugseffekte der der Berechnung der Nettokosten zugrunde gelegte Beschäftigungseffekt zwangsläufig verringern.

Beschäftigungswirkungen

Ähnlich wie bei den fiskalischen Aspekten können sich in Abhängigkeit von den Ursachen für die bestehenden Beschäftigungsprobleme, z. B. der oft konstatierten Lohnrigidität (vgl. hierzu z. B. Franz 1999), und nicht zuletzt auch der Ausgestaltung der Subventionen sehr unterschiedliche Arbeitsmarkteffekte ergeben. Dabei steht die Komplexität der Wirkungsanalyse zu den Beschäftigungseffekten einer Lohnsubvention den oben dargelegten Ausführungen zu den fiskali-

schen Aspekten in nichts nach. Zumal – wie bereits oben angedeutet – Interdependenzen zwischen fiskalpolitischen Konsequenzen und beschäftigungspolitischen Effekten bestehen. Von besonderer Bedeutung ist zunächst der Aspekt der alternativen Mittelverwendung. Subventionen führen – von dem extremen Fall einer tiefen Rezession abgesehen, in der zusätzliche Verschuldung aufgrund unterausgelasteter Kapazitäten kaum mit crowding-out-Effekten auf das Zinsniveau einhergehen dürfte – zu mehr oder weniger starken kontraktiven Effekten. Vor allem in dem Fall, in dem die Mittel an anderer Stelle im Staatshaushalt aufgebracht werden müssen, kann sich nicht nur ein partieller crowding-out der Beschäftigungseffekte ergeben, sondern im Extremfall sogar ein negatives Vorzeichen, wenn z. B. Einsparungen bei den staatlichen Investitionen erfolgen würden.⁴

Unabhängig davon, ob die Lohnsubvention auf der Seite des Arbeitnehmers oder Arbeitgebers ansetzt, ist zumindest theoretisch denkbar, dass es dadurch zu keinerlei Verhaltensänderungen im Vergleich zum status quo kommt. Sie würde von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in vollem Umfang mitgenommen. Sie ginge aber natürlich nicht verloren und würde im Vergleich zu einer Referenzsituation ohne Lohnsubvention zudem beschäftigungsrelevante Strukturverschiebungen bewirken. Denn zum einen werden dadurch unter sonst gleichen Bedingungen den geförderten Arbeitnehmern mehr Konsummöglichkeiten eröffnet und zum anderen hätten geförderte Arbeitsplätze eine evtl. größere Chance erhalten zu bleiben.

Über den bloßen Mitnahmeeffekt hinaus können sich Zusatzbeschäftigungseffekte nur dann ergeben, wenn sich Veränderungen des Arbeitsangebots- und/oder des Arbeitsnachfrageverhaltens ergeben. Setzen beispielsweise die Subventionen bei den Arbeitnehmern an, ist dies mit einer Steigerung des Lohnsatzes gleichzusetzen. Die Effekte eines steigenden Lohnsatzes auf das Arbeitskräfteangebot sind aber aus theoretischer Sicht unbestimmt. Weil durch den höheren Lohnsatz Freizeit im Vergleich zu Arbeitszeit teurer wird, erfolgt eine Substitution von Freizeit durch Arbeit. Diesem eine Ausdehnung des Arbeitsangebotes hervorruhenden Substitutionseffekt steht ein entgegengesetzt wirkender Einkommenseffekt gegenüber. Der Einkommenseffekt bewirkt eine Reduzierung des Arbeitsangebotes, weil sich durch den höheren Lohnsatz die Güternachfrage ausweiten kann und damit Freizeit relativ gesehen attraktiver wird. Empirische Untersuchungen legen nahe, dass der Einkommenseffekt – zumindest auf aggregierter Ebene – schwächer ausfällt als der Substitutionseffekt (vgl. Franz 1997 et al., Trabert et al. 1998). Es geht also letztlich um die Frage, wie elastisch das individuelle Arbeitsangebot auf eine relative Veränderung der Stundenlöhne bzw. des Nettoeinkommens (Stundenlohn- bzw. Nettoeinkommenselastizität des Arbeitskräfteangebotes) reagiert. Analog dazu sind Lohnkostenzuschüsse zu betrachten, die die Faktorpreisrelation zugunsten von Arbeit verändern. Hier ist zu untersuchen, wie elastisch die Arbeitskräftenachfrage auf relative Veränderungen der Lohnkosten (Lohnkostenelastizität der Arbeitskräftenachfrage) reagiert. In beiden Fällen handelt es sich letztlich um Fragen, für die nur mit Hilfe von Mikrodaten Anhaltspunkte gewonnen werden können. Die Tabelle 4 gibt einen Überblick zu einigen Schätzergebnissen auf Basis relativ aktueller, empirischer Untersuchungen.

Auf der Nachfrageseite ist neben den Eigenpreiselastizitäten, also der bereits erwähnten Lohnkostenelastizität, eventuell

Tabelle 4: Lohnelastizitäten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage

– Ergebnisse aktueller empirischer Untersuchungen –

a) Stundenlohnelastizität des Arbeitskräfteangebots¹

Quelle	Charakterisierung	Frauen	Männer
Trabert et al. (1998)	Sachsen-Anhalt	0,601	0,190
Buslei et al. (1999)	Bundesgebiet		
	Alleinstehende:	0,106	0,079
	Paare bei Änderung des Lohnsatzes des Mannes	-0,055	0,123
	Paare bei Änderung des Lohnsatzes der Frau	0,252	-0,002

b) Lohnkostenelastizität der Arbeitskräftenachfrage²

Quelle	Charakterisierung	Geringqualifiziert	Qualifiziert	Gesamt
Zimmermann und Bauer (1997)	Gesamtwirtschaft	-0,85	-0,45	–
Trabert et al. (1998)	Verarbeitendes Gewerbe Ostdeutschland	–	–	-1,16
Falk und Köbel (1999)	Verarbeitendes Gewerbe	-0,28	-0,05	–
Buslei et al. (1999)	Gesamtwirtschaft			
	Arbeitsvolumen (in Stunden)			
	Männer	-0,67	-0,24	–
	Frauen	-0,47	-0,48	–
	Beschäftigte			
	Männer	-0,61	-0,05	–
	Frauen	-0,19	-0,18	–

¹ Die Werte geben an, wie (gemessen in %) das individuelle Arbeitsangebot auf eine 1%ige Veränderung des Stundenlohnes reagiert.

² Die Werte geben an, wie (gemessen in %) die Arbeitsnachfrage auf eine 1%ige Veränderung der Lohnkosten reagiert.

Quelle: Riphahn/Zimmermann 1999

auch noch die Kreuzpreiselastizität zu berücksichtigen. Sie bringt zum Ausdruck, inwieweit bei der hier unterstellten, durch eine Subventionierung zunehmenden Spreizung der unteren Lohngruppen qualifizierte Beschäftigung durch gering qualifizierte Arbeit ersetzt wird. Buslei / Steiner (1999) ermittelten aber auf empirischer Basis diesbezüglich nur eine geringe Verdrängung qualifizierter durch weniger qualifizierte Arbeitskräfte.

Für die Ermittlung der möglichen Zusatzbeschäftigungseffekte einer Lohnsubventionierung reicht aber die isolierte Betrachtung der Wirkungen auf Arbeitsangebot bzw. Arbeitsnachfrage noch nicht aus. So sind – wie bereits oben erwähnt – negative Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage evtl. auch für den Fall zu unterstellen, dass beispielsweise der Mittelbedarf für die Lohnsubvention durch Steuer- oder Abgabenerhöhung finanziert werden müsste. Um den sich dann auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene ergebenden Nettoeffekt zu ermitteln, wäre ein geeignetes makroökonomisches Modell heranzuziehen, das bisher nicht existiert.

Unabhängig von den bisher isoliert betrachteten Reaktionen des Arbeitsangebotes bzw. der Arbeitsnachfrage würde sich

⁴ Vgl. hierzu u.a. die fiskalpolitischen Simulationen mit der IAB/Westphal-Version des Sysifo-Modells in Klauder/Schnur/Zika 1996b

aber ein Arbeitsmarktausgleich nur dann einstellen, wenn z. B. einer zusätzlichen Arbeitskräftenachfrage ein zusätzliches und passendes Arbeitskräfteangebot gegenüberstehen würde und umgekehrt. Dies setzt zum einen voraus, dass es weder regionalen noch qualifikatorischen Mismatch geben darf und zum anderen, dass Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können). Letztere hängen von der Flexibilität bzw. Rigidität des Lohnsetzungsverhaltens ab. Käme es beispielsweise aufgrund einer Lohnsubvention zu einer Ausweitung des Arbeitsangebotes (bei Dominanz des Substitutionseffekts) im unteren Lohnbereich, würden zusätzlich um so mehr Arbeitsplätze entstehen, je elastischer die Arbeitsnachfrage auf den Angebotsdruck reagiert. Dabei wäre dann zwischen der kurzen Frist mit wohl nur geringer Anpassung und der längerfristigen Sicht mit stärkerer Anpassung zu unterscheiden.

Schließlich ist der sich nach einem erfolgreichen Arbeitsmarktausgleich evtl. einstellende Zusatzbeschäftigungseffekt einer Lohnsubvention nicht von vornherein zwangsläufig mit einem gleich hohen Rückgang der Arbeitslosigkeit verbunden. Falls die Lohnsubvention nicht von vornherein auf die Gruppe der Arbeitslosen beschränkt ist, kann sich der Zusatzeffekt entweder aus dem sich verändernden Erwerbspersonenpotenzial (abhängig von demografischer Entwicklung, Zuwanderungen und Erwerbsneigung), der bereits vorhandenen Stillen Reserve (z.B. Teilnehmern an Bildungsmaßnahmen oder sog. „discouraged workers“), dem nicht zum Erwerbspersonenpotenzial rechnenden Teil der Erwerbsbevölkerung (z.B. im Falle latenter Erwerbsbereitschaft) oder den Arbeitslosen speisen. Eine entscheidende Frage ist dann, welche Personen aus den genannten Gruppen in besonderer Weise durch die Art der entstehenden, ganz oder teilweise subventionierten Arbeitsplätze und die spezifischen Anreizwirkungen des Förderungsarrangements attrahiert werden.

Fehlanreize und Missbrauchsgefahren

Direkte Subventionen (z. B. der Lohnkosten oder der Einkommen) kommen i. S. arbeitsmarktpolitischer Interventionen nur dann in Betracht, wenn diese zur Beseitigung oder zumindest zu einer partiellen Korrektur von spezifischem Marktversagen beitragen können. So kann durch gezielte Fördermaßnahmen z. B. die Risikobereitschaft von Arbeitslosen erhöht werden, eine Selbständigkeit aufzunehmen oder der Entwertung von beruflichen und sozialen Qualifikationen infolge von Langzeitarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden (vgl. zur Begründung arbeitsmarktpolitischer Interventionen: Walwei 1996). Oft wird die Existenz von Lohnsubventionen oder ihr Bedarf damit begründet, den sektoralen Strukturwandel übergangsweise zu flankieren, eine Umverteilung von Einkommen zugunsten bestimmter Betriebe oder Privathaushalten herbeizuführen oder Benachteiligungen von Regionen oder Personengruppen auszugleichen. Subventionen laufen aber immer auch Gefahr, Fehlanreize auszulösen oder Missbrauch hervorzurufen. Dies soll im Folgenden anhand einiger Beispiele im Kontext der hier interessierenden Lohnsubventionen verdeutlicht werden.

Um vor allem solche Personen zu fördern, die ohne Hilfe kaum eine Chance auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt hätten, werden Lohnkostenzuschüsse häufig an strikte Zugangsvoraussetzungen geknüpft (vgl. Graafland / van OPostal 1999). Eine besondere Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik sind dabei die Langzeitarbeitslosen, also Arbeitslose, die länger als 12 Monate ohne Beschäftigung sind. Durch gezielte Lohnkostenzuschüsse soll erreicht werden, dass Langzeitar-

beitslose in der Warteschlange der Arbeitslosen möglichst nach vorne rutschen. In nicht wenigen Fällen dürfte deren Förderung (i. S. eines erwünschten Verdrängungseffektes) zu Lasten von Kurzfrist-arbeitslosen gehen, bei denen eine spätere Langzeitarbeitslosigkeit – aufgrund evtl. negativer Hintergrundmerkmale – zumindest nicht ausgeschlossen werden kann. Ein weiteres Problem kann darin gesehen werden, dass Betriebe aufgrund der gegebenen an der Dauer der Arbeitslosigkeit orientierten Förderkriterien bei Vorhandensein eines geeigneten, noch arbeitslosen Bewerbers evtl. so lange auf die Einstellung warten, bis öffentliche Zuschüsse gewährt werden.

Bei unbefristeten Einkommenssubventionen treten evtl. ganz andere Probleme auf. Da diese vom Stundenumfang unabhängigen Hilfen Erwerbseinkommen aufstocken sollen (sog. „Kombilöhne“), könnte für die Begünstigten ein Anreiz bestehen, sich mit der Situation zu arrangieren und sie veranlassen, den erreichten Status nicht mehr aufzugeben. Ein solcher „Sperrklinkeneffekt“ würde die Bereitschaft zu Höherqualifikation bzw. Ausdehnung der Arbeitszeit bremsen (vgl. hierzu: Vierling 1997).

Im Gegensatz zu einer Subventionierung niedriger Einkommen würden von einer Bezuschussung niedriger Stundenlohnsätze positive Arbeitsanreize ausgehen (vgl. hierzu Klös 1998). So würde sich die Subvention für den Arbeitnehmer erhöhen, wenn das Arbeitsangebot – gemessen in Arbeitsstunden – bis zu vorgegebenen Höchstarbeitszeiten ausgeweitet würde. Hier stellt sich aber ein gravierendes Kontrollproblem. Begünstigte Arbeitnehmer erhielten einen (Fehl-)Anreiz, weniger oder gar nicht geförderte Teilzeit pro forma in ganz oder überwiegend geförderte Vollzeit umzuwandeln. Obwohl es sich hier um eindeutige Manipulation und einen Missbrauchstatbestand handeln würde, ist kaum ein praktikabler Weg in Sicht, wie dieses ernstzunehmende Problem entschärft werden kann.

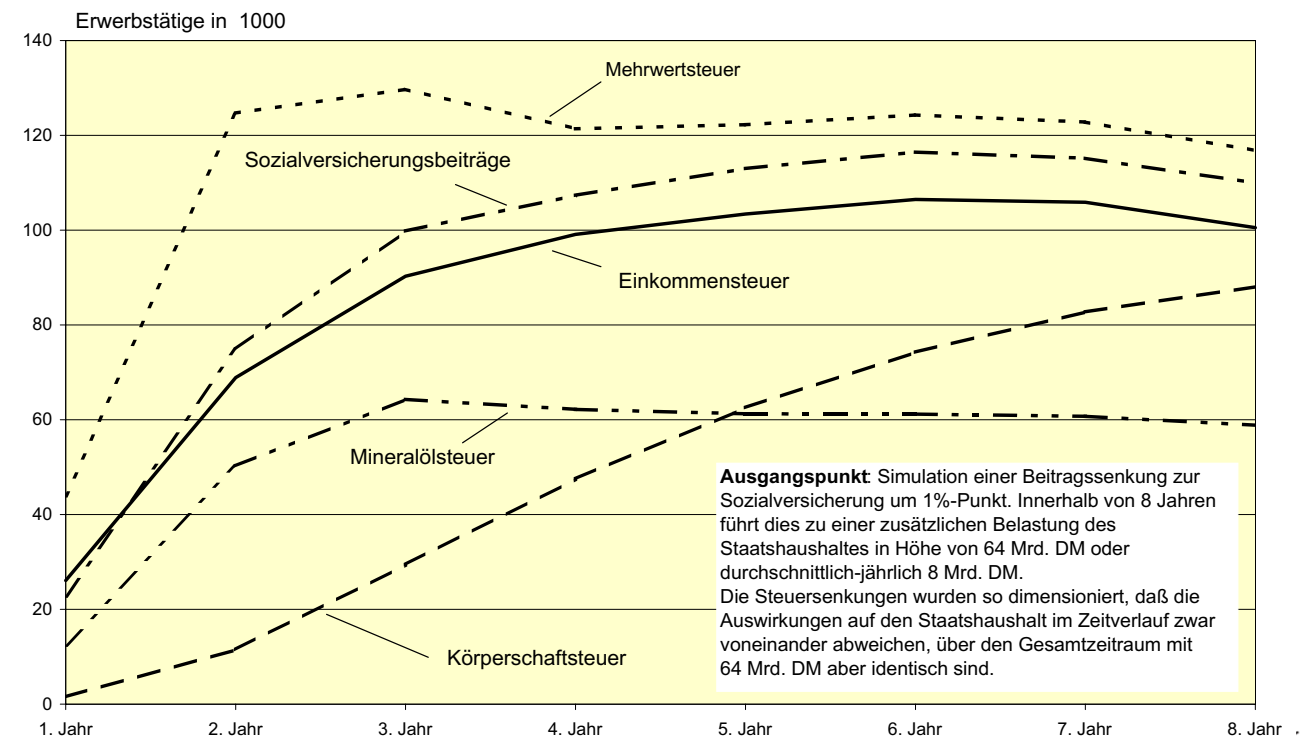
Schließlich wird eine Förderung von Niedriglohnbeschäftigung nie umhin kommen, Lohn- oder Einkommensgrenzen zu definieren, bis zu denen Zuschüsse gewährt werden sollen. Auch dies wirft massive Probleme auf. Zum einen kann eine Schwelle entstehen, von der an bei der nächstverdienenden DM (ähnlich wie bei der oben bereits dargelegten und momentan geltenden 630-DM-Regelung) mit einer ex-orbitanten Grenzbelastung zu rechnen wäre. Zum anderen kann es bei dem Versuch, eine solche Schwelle durch eine Zone mit degressiver Entlastung zu entschärfen, ebenfalls zu hohen und damit evtl. nicht anreizkompatiblen Grenzbelastungen kommen. In beiden Fällen besteht das Risiko, dass hohe Grenzbelastungen durch pro-forma-Vereinbarungen (z. B. Absenkung des Entgelts plus „schwarze Auszahlung“) umgangen werden.

Der Abschnitt hat deutlich gemacht, dass es unzählige Varianten einer Lohnsubventionierung gibt, dass deren Analyse ein sehr komplexes Unterfangen ist und dass die verschiedenen Formen mit unterschiedlichsten, mehr oder weniger in den Griff zu bekommenden unerwünschten Nebenwirkungen einhergehen können. Aus der unendlichen Vielzahl von Fördermöglichkeiten konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen beispielhaft auf eine Bezuschussung von Sozialabgaben.

4 Alternativen der Bezuschussung von Sozialabgaben

In der beschäftigungspolitischen Debatte wird seit geraumer Zeit eine Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten, konkret die Senkung der Beitragssätze zu den Sozialversiche-

Abbildung 9: Beschäftigungseffekte bei unterschiedlichen Steuer- bzw. Beitragssatzsenkungen ohne Gegenfinanzierung
(Abweichung vom Referenz-Szenario)



Quelle: IABwerkstattbericht Schnur/Walwei/Zika (1999)

rungen gefordert. Auf diesem Weg soll über eine Entlastung der Kosten des Faktors Arbeit und eine Erhöhung der Nettoeinkommen der Arbeitnehmer ein Beitrag zu mehr Beschäftigung und zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet werden. Bei der Senkung der Beitragssätze gibt es grundsätzlich zwei Varianten: eine lineare Senkung, die hier als eine Art „Referenzsituation“ fungiert, und eine degressive Senkung mit dem Ziel, arbeitsintensive (einfache) Tätigkeiten wettbewerbsfähiger zu machen.

Lineare Senkung der Sozialabgaben

Zu den Wirkungen einer linearen Senkung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen liegen Simulationsergebnisse auf der Basis der IAB/Westphal-Version des SYSIFO-Modells vor (vgl. Klauder / Schnur / Zika 1996b; Zika 1997a und b und Schnur / Walwei / Zika 1999). Aus der Simulation einer Vielzahl unterschiedlicher fiskal- und sozialpolitischer Maßnahmen lassen sich folgende generelle Zusammenhänge ableiten: Senkungen der Abgaben und Steuern sowie Erhöhungen der Staatsausgaben (einschl. der Sozialausgaben) führen in Zeiten einer Unterauslastung der Kapazitäten zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten. Umgekehrt dämpfen Erhöhungen der Abgaben und Steuern bzw. Senkungen der Staatsausgaben Wachstum und Beschäftigung. Jedoch ist je nach Art der Abgabe, Steuer oder Staatsausgabe das Ausmaß der positiven oder negativen Wirkungen verschieden.

Die IAB/Westphal-Version des SYSIFO-Modells eröffnet die Möglichkeit, Wirkungen einer Senkung der Sozialabgaben im Vergleich zu alternativen Steuersenkungen zu untersuchen. Zu diesem Zweck wurde in den Simulationsrechnungen der Instrumenteneinsatz so dimensioniert, dass die kumulierten Auswirkungen für den Finanzierungssaldo des Staates am

Ende des Simulationszeitraums identisch sind. Dahinter steckt die Überlegung, dass es in Zeiten knapper öffentlicher Haushaltsmittel und globalem Arbeitsplatzdefizit darauf ankommt, bei gleichem Mitteleinsatz die größtmöglichen Beschäftigungseffekte zu erzielen.

Die Abbildung 9 zeigt, dass die Beschäftigungseffekte bei gleich hohem Finanzierungsaufwand sowohl im Niveau als auch im zeitlichen Verlauf deutlich voneinander abweichen. Unter Beschäftigungsaspekten wäre eine Senkung der Mehrwertsteuer gefolgt von der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge am günstigsten. Allerdings dürfte im Zuge der Steuerharmonisierungsbemühungen innerhalb der EU eine Mehrwertsteuersenkung in Deutschland momentan kaum in Betracht kommen, da sich die deutschen Mehrwertsteuersätze im Vergleich zu den anderen EU-Ländern am unteren Rand bewegen. Damit wird gleichzeitig auch klar, dass eine Erhöhung der Mehrwertsteuer generell und insbesondere zur Gegenfinanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen nicht zu empfehlen ist, dürfte doch in diesem Fall der Beschäftigungsrückgang besonders hoch ausfallen. Im Gegensatz dazu hat eine im Volumen vergleichbare Mineralölsteuersenkung zwar relativ geringe positive Beschäftigungseffekte, was sie aber gerade zur Gegenfinanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen besonders geeignet macht. Wären doch bei einer Erhöhung der Mineralölsteuer die negativen Beschäftigungseffekte relativ gering.

Die Ergebnisse der Modellrechnungen unterstreichen die Wirksamkeit einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge als beschäftigungspolitisches Instrument. Ergänzend dazu wurden weitere Simulationen durchgeführt, bei denen nach gleichem Muster wie oben die Effekte einer isolierten Senkung des Arbeitgeberbeitrags bzw. des Arbeitnehmerbeitrags untersucht worden sind. Die Rechnungen ergaben aber keine

Abbildung 10: Vorschläge zur degressiven Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen

	Teilzeitmodell	Mainzer Modell (1998)	FES-Modell (1998)
<i>Maßnahme</i>	degressive Senkung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung	degressive Senkung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung	degressive Senkung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung
<i>Zielgruppe</i>	alle Beschäftigten ohne Auszubildende und Mehrfachbeschäftigte	keine Begrenzung	keine Begrenzung
<i>Untere Grenze des Entlastungsbereichs</i>	630 DM/Monat	620 DM ¹ /Monat	1.500 DM/Monat
<i>Obere Grenze des Entlastungsbereichs</i>	1.575 DM ² /Monat	1.550 DM ^{2,3} /Monat	3.000 DM/Monat
<i>Ausgestaltung der Bezuschussung</i>	linear degressiv	linear degressiv	degressiv
<i>Art der Bezuschussung</i>	Einkommenssubvention	Einkommenssubvention	Eher Stundenlohnsatzsubvention
<i>Sektorale Ausrichtung</i>	keine	keine	keine
<i>Zeitliche Befristung</i>	keine	keine	keine
<i>Finanzierung</i>	keine Aussage	Steuermittel	keine Aussage
<i>Ergänzende Förderung</i>	nicht vorgesehen	Kindergeldzuschlag von max. 150 DM/Monat	Kindergeldzuschlag von max. 150 DM/Monat
<i>Literaturquelle</i>	Politischer Raum (z.B. GRÜNE)	Gerster/Deubel 1999	Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998

1 ab 300 DM bis 620 DM nur Rentenversicherungspflicht mit voller Beitragslast des Arbeitgebers, doppelte Untergrenze für Verheiratete

2 entspricht der 2,5-fachen Geringfügigkeitsgrenze

3 doppelte Obergrenze für Verheiratete

eindeutige Präferenz für eine der beiden Varianten, d.h. die Senkung des Arbeitgeberbeitrags und die Senkung des Arbeitnehmerbeitrags tragen in etwa gleichem Maße zu dem Beschäftigungseffekt einer allgemeinen Senkung bei (vgl. Schnur / Walwei / Zika 1999).

Makroökonomische Modellrechnungen für die Niederlande, die auch hinsichtlich des Arbeitskräftebedarfs nach Qualifikationsgruppen differenzieren, geben zusätzliche Hinweise auf hier bedeutsame Wirkungszusammenhänge (vgl. Graafland/van Opstal 1999). So würde eine lineare Senkung des Arbeitgeberbeitrages zur Sozialversicherung zwangsläufig die Arbeitskosten für alle Arbeitnehmer und damit Qualifikationsgruppen senken. Folglich steigt die Beschäftigung und sinkt die Arbeitslosigkeit den Rechnungen zufolge in allen Qualifikationsgruppen. Der stärkste Arbeitsmarkteffekt ergibt sich aber – aufgrund der im Modell unterstellten höheren Lohnelastizitäten der Arbeitsnachfrage – bei den Ungelernten. Die positiven Arbeitsmarkteffekte werden aber bei dynamischer Betrachtungsweise dadurch eingeschränkt, dass wegen der verbesserten Ertragssituation der Betriebe die Arbeitnehmer höhere Löhne durchsetzen können und die gestiegene Zahl offener Stellen ebenfalls lohnsteigernd wirkt.

Die modellgestützten Rechnungen zu alternativen, das gleiche Finanzierungsvolumen beanspruchenden Steuer- und Abgabensenkungen haben gezeigt, dass ein wirksamer Beschäftigungseffekt vor allem dann zu erwarten ist, wenn eine Nettoentlastung eintritt – also eine Senkung ohne Steuererhöhung bzw. Ausgabenkürzung an anderer Stelle. Jedoch ist in Zeiten knapper öffentlicher Mittel und hoher Verschuldung bei einer – wie auch immer gestalteten – Senkung der Sozialabgaben

immer auch die Frage nach der Gegenfinanzierung und den daraus resultierenden beschäftigungspolitischen Konsequenzen zu stellen. Alle hierzu vorliegenden Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich bei einer vollen Gegenfinanzierung die Beschäftigungsgewinne einer Senkung der Sozialabgaben – ob nun linear oder degressiv – deutlich reduzieren (vgl. Zika 1997a und b). Die Senkung der Sozialabgaben ist allerdings eine Variante, die nicht nur im Falle der Nettoentlastung mit direkten, positiven Beschäftigungseffekten einhergehen würde. Selbst bei einer – für den Arbeitsmarkt möglichst wenig schädlichen und angesichts der momentanen Situation der öffentlichen Haushalte wohl unvermeidlichen – Gegenfinanzierung (z. B. durch eine Erhöhung der Mineralölsteuer) kann sie im Rahmen eines Strategiebündels für mehr Beschäftigung Bedingungen schaffen, die eine beschäftigungsorientierte Tarifpolitik erleichtern. Diese wäre durch eine beschäftigungsorientierte, insbesondere längerfristig zurückhaltende Lohnpolitik und flexible, kostenneutrale Formen der Arbeitszeitverkürzung auszugestalten.

Degressive Senkung der Sozialabgaben: Aktuelle Vorschläge und Analysen

Anders als die lineare Senkung setzt eine degressive Senkung der Sozialabgaben bei den unteren Einkommen an. Intendiert ist hier je nach Ausrichtung (ausschließliche Senkung des Arbeitgeberbeitrages bzw. des Arbeitnehmerbeitrages oder paritätische Reduzierung) eine Erschließung von neuen Produkten und Diensten, die durch die geringeren Arbeitskosten marktfähig würden und/oder für die aufgrund des geringeren Abstands von Brutto- und Nettoeinkommen mehr Arbeitskräfte zur Verfügung stehen könnten. Die Abbildung 10 gibt eine Übersicht zu ausgewählten, zuletzt in der Diskussion befindlichen Vorschlägen.

Im Vordergrund des „Teilzeitmodells“ und des „Mainzer Modells“ steht das Hineinwachsen ausschließlich geringfügig Beschäftigter in höhere Einkommensbereiche.⁵ Beide Vor-

⁵ Das „Teilzeitmodell“ basiert auf Überlegungen, die das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aus dem politischen Raum aufgegriffen hat. Es geht dabei um eine Bezuschussung von Arbeitnehmerbeiträgen (zur Sozialversicherung) v.a. im Bereich niedriger Teilzeit-Einkommen. Zum „Mainzer Modell“ vgl. Gerster / Deubel 1999.

schläge konzentrieren sich ausschließlich auf die Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Dies wird damit begründet, dass die bisherige Regelung der geringfügigen Beschäftigung nur auf der Seite des Arbeitnehmers zu einem Belastungssprung oberhalb von 630 DM führt. Die Arbeitgeber zahlen dagegen unabhängig von der Höhe des Monatsverdienstes Beiträge zur Sozialversicherung.

Konkret sollen Beschäftigungsverhältnisse mit monatlichem Entgelt von über 630 DM bis unterhalb der Entgeltgrenze von monatlich 1575 DM (im Mainzer Modell bei Verheirateten jeweils das Doppelte) bezuschusst werden. Bei Monatsentgelten zwischen diesen Grenzen werden die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung linear degressiv bezuschusst. Ein ganz wichtiger Unterschied zum unten dargestellten Modell der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) besteht darin, dass es sich bei beiden Vorschlägen um eine Einkommenssubvention handelt. D.h. eine Kürzung des Zuschusses im Falle von Teilzeitbeschäftigung ist nicht vorgesehen. Die Vorschläge nehmen damit in Kauf, dass auch höher dotierte Beschäftigung mit geringem Stundenumfang gefördert wird – soweit das erzielte Einkommen unter der Entgeltgrenze liegt.

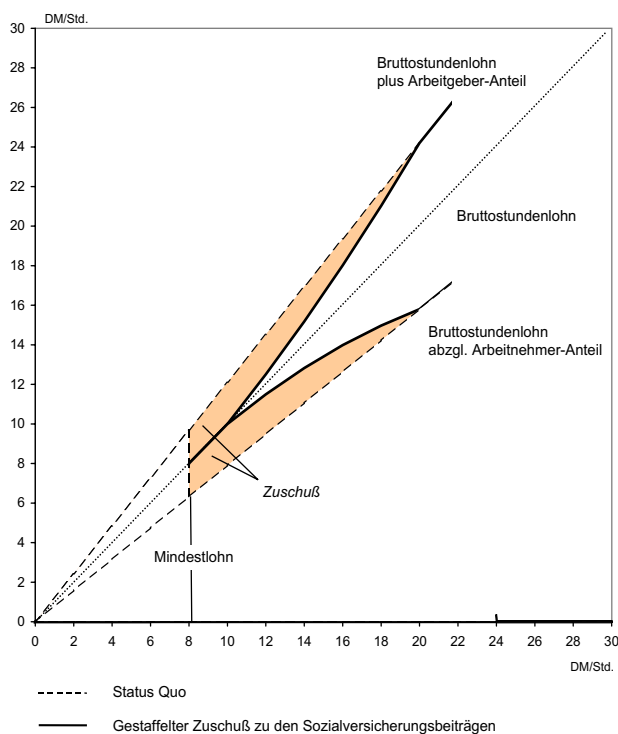
Die Berechnungen zu den ex-ante Wirkungen des Teilzeitmodells und des o.g. Mainzer Modells lassen sich wie folgt zusammenfassen (Bender/Rudolph/Walwei 1999 und Kaltenborn 1999a). Für die Bezuschussung der 1997 in dem geförderten Einkommenssegment Beschäftigten (ohne Auszubildende und Mehrfachbeschäftigte) wären auf der Basis der Beschäftigtenstatistik bzw. des Sozio-ökonomischen Panels beim Teilzeitmodell weniger als 1 Mrd. DM und beim Mainzer Modell ca. 1,6 Mrd. zu veranschlagen gewesen.⁶ Die Bezuschussung beträfe nahezu ausschließlich Teilzeitbeschäftigte. Zusätzliche Beschäftigungseffekte des Vorschlags dürften – selbst ohne Berücksichtigung des zu unterstellenden Gegenfinanzierungsbedarfs – eher zu vernachlässigen sein. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das durch den Zuschuss nur leicht erhöhte Nettoeinkommen allenfalls einige wenige bisher nicht erwerbstätige Personen veranlassen dürfte, zusätzlich Arbeit anzubieten. Kaltenborn (1999a) ermittelte ausgehend von einer mikroökonomischen Schätzung der Arbeitsmarktpartizipation ein zusätzliches Arbeitsangebot von rd. 15.000 Personen bei Realisierung des „Teilzeitmodells“ und von nur 4.000 Personen beim „Mainzer Modell“.⁷ Mit Blick auf die beim „Teilzeitmodell“ im Mittelpunkt stehenden bisher geringfügigen Beschäftigten ist vor allem damit zu rechnen, dass diese zumindest teilweise ihre Arbeitszeit leicht ausweiten dürften. Vorsichtigen Schätzungen auf der Basis der ISG-Erhebung aus dem Jahr 1997 zufolge könnte – je nach Reaktion auf der Seite der Arbeitskräftenachfrage – kurzfristig bei 50.000 bis 70.000 Beschäftigungsverhältnissen eine solche Arbeitszeitverlängerung stattfinden (vgl. Bender / Rudolph / Walwei 1999).

Auf den angesichts der Dimensionierung weitgehendsten Vorschlag soll im Folgenden näher eingegangen werden: das sog. „FES-Modell“. Es zielt darauf ab, Vollzeit-Arbeitsin-

kommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bis zu monatlich DM 1500 (entspricht bei der im Vorschlag unterstellten 35-Stunden-Woche einem Stundenlohnsatz von rd. DM 10) beitragsfrei zu stellen. Oberhalb dieser für Arbeitgeber und Arbeitnehmer beitragsfreien Zone sollen bis zu einer Schwelle von DM 3000 (Stundenlohnsatz von etwa DM 20) die Beiträge degressiv entlastet werden. Ab DM 3000 würden die vollen Sozialversicherungsbeiträge fällig (vgl. Abb. 11). Bei individuellen Arbeitszeiten unter 35 Stunden in der Woche, also im Falle von Teilzeitbeschäftigung, reduziert sich der Zuschuss anteilig. Insofern kommt der Zuschuss einer staatlichen Förderung niedriger Stundenlohnsätze nahe. Der Zuschuss soll unbefristet gewährt werden, eine Beschränkung auf Zielgruppen ist zunächst nicht vorgesehen. Als Begleitmaßnahme ist neben einem erhöhten Kindergeld für Niedrigeinkommensbezieher u.a. die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von DM 8 bis DM 9 je Stunde vorgesehen. Weil die Niedriglohnbeschäftigten uneingeschränkt sozialversichert sein sollen, werden den Sozialkassen die erlassenen Beiträge und Beitragsanteile der Arbeitnehmer und Arbeitgeber vom Staat ersetzt.

Abbildung 11: Bruttostundenlohn und Sozialversicherungsbeiträge

– Effekte im Status Quo und bei gestaffeltem Zuschuß –



Quelle: IAB (V/1)

Von Interesse ist dabei zunächst einmal, wie hoch die Kosten der Bezuschussung bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigen Stundenlöhnen ausfallen würden, wie groß also die „Mitnahme“ selbst ohne Verhaltensänderung auf jeden Fall sein dürfte. Bei Realisierung des oben beschriebenen Vorschlags sind je nach Annahmen und Datenquellen unterschiedlich hohe Einführungskosten zu veranschlagen. Die Obergrenze des Zuschussbedarfs ergibt sich aus dem sog. „Jahreszeitraummaterial“ der Beschäftigtenstatistik. Es enthält Angaben über Bruttolohn und Beschäftigungsdauer aller sozialversicherungspflichtigen Personen eines Kalender-

⁶ Vgl. zu der Berechnung der Einführungskosten und die dem zugrundeliegenden Datenquellen die Ausführungen zum FES-Modell weiter unten.

⁷ Beim Mainzer Modell ergibt sich durch den Umstand, daß auch Alleinverdiener-Ehepaare in den Genuss der Förderung kommen können, ein negativer Arbeitsanreiz infolge der Förderung. Durch die im Modell vorgesehene Splittingvariante würden Doppelverdienste weniger attraktiv als bisher. Dieser Aspekt liefert die Erklärung dafür, daß der angebotserhöhende Effekt des „Mainzer Modells“ geringer ausfällt als beim „Teilzeitmodell“.

Tabelle 5: Wirkungen von Lohnsubventionen

Bezeichnung	Einführungskosten			Arbeitsmarktwirkungen ³			Effektiver Finanzbedarf ⁴	
	Brutto	Netto		Angebot	Nachfrage	Besch.	Netto	
	Mrd. DM 1999			1000 Personen			Mrd. DM 1999	1000 DM 1999 je Besch.
	BSt ¹	SOEP ²	SOEP ²					
<i>Lineare Beitragssenkung der Rentenversicherung um einen Prozentpunkt</i>								
	.	14,9	10,9	+ 50	+ 50	+ 50	10,0	20,0
<i>Friedrich-Ebert Stiftung</i>								
1500 DM-Variante	23,5	19,0	10,8	+ 163	+ 45 (15-150)	+ 142 (94-165)	10,2 (8,1-1,4)	70 (50-150)
auch Azubis	8,0	6-7	4-4,5
<i>Politischer Raum (z.B. Grüne) / Sozialministerium Mainz</i>								
Teilzeitmodell	0,4	0,9	0,8	+ 15	.	max. 10	ca. 0,8	.
Mainzer Modell	.	1,6	1,3	+ 4	.	max. 3	ca. 1,3	.

Anmerkung:

¹ Jahreszeitraum der Beschäftigtenstatistik

² Sozioökonomisches Panel

³ ohne Berücksichtigung der von der Mittelaufbringung ausgehenden Entzugseffekte

⁴ nach Berücksichtigung der Arbeitsmarktwirkungen

Quelle: Bender et al. (1999) IABkurzbericht Nr. 6/14.6. und Nr. 8/19.8. sowie Kaltenborn (1999) IABwerkstattbericht Nr. 14/26.8. und BeitrAB 228

jahrs⁸. Daraus ergab sich ein – auf der Basis der Verhältnisse des Jahres 1997 beruhender - Finanzierungsbedarf (ohne Berücksichtigung von Auszubildenden) zwischen 15 und 24 Mrd. DM (vgl. Rudolph / Bender 1999). Nach Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels wären (ohne Auszubildende) bei Zugrundelegung der Verhältnisse von 1996 bzw. 1997 bei einer statistisch etwas anderen Abgrenzung knapp 20 Mrd. DM erforderlich (vgl. Kaltenborn 1999b sowie Schupp / Wagner 1999).⁹ Auf Basis einer Schichtung von Niedriglöhnen aus der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes, bei der die Angaben für 1994 zugrundegelegt wurden und der Zuschussbedarf auf 1999 fortgeschrieben wurde, kommen Riphahn und Zimmermann (1999) zu einer ähnlichen Größenordnung. Würde man die Auszubildenden

mit einrechnen, so kämen noch einmal Beträge von 6 bis 8 Mrd. DM hinzu (siehe auch Tabelle 5).¹⁰

Nach den Modellrechnungen von Kaltenborn können sich diese Brutto-Einführungskosten netto um bis zu 40 % verringern, wenn sich für die Unternehmen durch den bezuschussten Arbeitgeberbeitrag die zu versteuernden Gewinne erhöhen, wenn für die Arbeitnehmer durch die Verminderung der Sozialabgaben weniger Abzüge bei der Einkommensteueranlagung entstehen und wenn der Staat Einsparungen bei Sozialhilfe und Wohngeld erzielen kann.

Kaltenborn (1999b) hat im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung die Beschäftigungseffekte des FES-Modells unter Verwendung des Modells SIMTRANS zur Mikrosimulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems und der Individualdaten des Sozio-ökonomischen Panels für 1996 abgeschätzt. Bei den Rechnungen wurde ein Mindestlohn von 8 DM je Stunde berücksichtigt (vgl. zur Modelldarstellung: Kaltenborn 1998a). Zunächst prognostizierte Kaltenborn die Veränderung der Erwerbsneigung auf der Basis einer mikroökonomischen Schätzung der Arbeitsmarktpartizipation, die u.a. den Einfluss des Nettoeinkommens berücksichtigt.¹¹ Danach könnten durch den Reformvorschlag zusätzlich zwischen 147.000-163.000 Personen eine Arbeit aufnehmen, weil sich durch die Bezuschussung ein höheres Nettoeinkommen erzielen lässt.

In einem nächsten Schritt untersuchte Kaltenborn (1999b) dann die Änderung des Arbeitskräftebedarfs der Unternehmen. Hierzu wurde ein relativ breites Spektrum von Annahmen über die Arbeitskostenelastizität des Arbeitskräftebe-

⁸ In der Beschäftigtenstatistik ist Teilzeitbeschäftigung nur in zwei groben Klassen unterscheidbar, einer „großen“ Teilzeit (18 Wochenstunden bis Vollzeit) und einer „kleinen“ Teilzeit (Geringfügigkeitsarrangement bis unter 18 Wochenstunden). Der geschätzte Finanzierungsbedarf variiert dadurch, dass bei Teilzeitbeschäftigten mit alternativen Annahmen über die Arbeitszeit innerhalb der beiden Teilzeitklassen gerechnet werden muss. Bezüglich der Verteilung der Teilzeitbeschäftigung werden drei Varianten (eine maximale, eine mittlere und eine minimale) unterstellt.

⁹ Würde man die beitragsfreie Zone auf DM 1250 und die mit teilweisem Zuschuss versehene Schwelle auf DM 2500 absenken, würde sich ohne Berücksichtigung von Auszubildenden ein Finanzierungsbedarf auf der Basis der Beschäftigtenstatistik von 8 Mrd. DM (vgl. Bender/Rudolph 1999) und des Sozio-ökonomischen Panels von 10 Mrd. DM (vgl. Kaltenborn 1999b) bzw. 9 Mrd. DM (vgl. Schupp/Wagner 1999) ergeben.

¹⁰ Zu den vorliegenden Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten und den methodischen Unterschieden vgl. auch Kaltenborn (1999c).

¹¹ Die Schätzungen berücksichtigen nur den dichotomen Erwerbsstatus (Arbeitsmarktpartizipation), nicht jedoch einen evtl. anders gewünschten Erwerbsumfang (Arbeitszeit).

darfs unterstellt (vgl. hierzu auch die Tabelle 4). In der unteren Variante würde eine Reduktion der Arbeitskosten um 1 % die Arbeitsnachfrage zunächst einmal geschlechtsunabhängig um 0,1 % erhöhen, in der mittleren Variante (gemäß den von Buslei et al. 1999 ermittelten Werten) um 0,17 % für Frauen sowie um 0,65 % für Männer und in der oberen Variante um 1 % insgesamt. Bei Zugrundelegung der genannten Kostenelastizitäten der Arbeitsnachfrage ergibt sich ein Anstieg des Arbeitskräftebedarfs um 15.000 (untere Variante), 45.000 (mittlere Variante) bzw. 152.000 (obere Variante). Wird die mittlere und wohl auch realistische Variante zugrunde gelegt, könnte sich ein Beschäftigungseffekt von bis zu 140.000 Personen einstellen, wenn eine Lohnsenkung bzw. ein verlangsamer Lohnanstieg im unteren Einkommenssegment erfolgt. Eine solche Lohnanpassung wäre erforderlich, um einerseits die von den Individuen zusätzlich gewünschte Arbeitsmarktpartizipation zu reduzieren und andererseits den Arbeitskräftebedarf zu erhöhen.

Die Ergebnisse von Kaltenborn liegen in dem Spektrum von 50.000 bis 180.000 Arbeitsplätzen, welches das ZEW im Rahmen einer ähnlich angelegten Untersuchung zu ausschließlich Arbeitgebern gewährten Lohnsubventionen ermittelt hat (vgl. Buslei et al. 1999 sowie für einen Überblick Kaltenborn 1999c). Generell ist aber noch auf einige *wichtige* Einschränkungen der Ergebnisse hinzuweisen: Erstens beziehen sich die ermittelten Arbeitsmarkteffekte ausschließlich auf Kopffzahlen und vernachlässigen die – infolge des Zuschussmodells – evtl. eintretende Variation der Arbeitszeit. So könnte eine Bezuschussung bis maximal 35 Stunden Anreize setzen, längere Arbeitszeiten und Überstunden zu verkürzen. Zweitens wurden – mangels eines geeigneten makroökonomischen Modells – negative gesamtwirtschaftliche Effekte, die sich etwa durch die Finanzierung des Programms ergeben, noch nicht berücksichtigt. Würde etwa der Finanzbedarf durch Steuern bzw. Abgaben gedeckt, dürften daraus in der Regel negative Arbeitsmarkteffekte resultieren. Schließlich wurde drittens bei den Rechnungen die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge als Substitut für eine Lohnspreizung und nicht als komplementäre Maßnahme mit dem Ziel einer stärkeren Lohnspreizung nach unten begriffen. Durchaus mögliche indirekte Lohnstruktureffekte des Zuschussmodells wären aber nicht nur analytisch schwer zu erfassen, sondern auch solange unwahrscheinlich, wie sich am Transfersystem (z.B. mit Blick auf Höhe und Dauer der Hilfeleistungen oder auf Kriterien für zumutbare Beschäftigung) nichts Grundlegendes ändert.

Quasi als Referenz für das FES-Modell schätzte Kaltenborn mit Hilfe des SIMTRANS-Modells auch die Beschäftigungswirkung einer linearen Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um einen Prozentpunkt. Damit wären den Rechnungen zufolge fiskalische Nettokosten in vergleichbarer Größenordnung verbunden. Insbesondere die Ausweitung der Arbeitsmarktpartizipation würde dann mit knapp 50.000 deutlich geringer ausfallen. Bei einem zusätzlichen Arbeitskräftebedarf (in der mittleren Variante) von gut 50.000 kann festgehalten werden, dass der gestaffelte Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen einer linearen Beitragssenkung mit Blick auf die beschäftigungspolitische Wirksamkeit überlegen wäre.

Die bereits angesprochenen Partizipationsschätzungen lassen Zweifel dahingehend aufkommen, ob die neuen Beschäftigungsverhältnisse in erster Linie Empfänger von Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Sozialhilfebeziehern zugute kämen. Durch das neue Arrangement entstünde nämlich für Personen mit zumindest latenter Erwerbsbereitschaft ein höherer Ar-

beitsanreiz. Dies gilt den Partizipationsschätzungen von Kaltenborn zufolge vor allem für Personen, die keine Transferleistungen beziehen und für die somit eine Beschäftigung nicht notwendig wäre, um den Lebensunterhalt unabhängig von staatlichen Leistungen zu bestreiten. Dieses empirisch fundierte Ergebnis ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der gleichzeitige Bezug von Sozialleistungen und Arbeitseinkommen nicht erleichtert wird und auch das Niveau der Transferleistungen unverändert bleiben soll. Die darin zum Ausdruck kommenden Mitnahmeeffekte haben außerdem zur Folge, dass die Wirkungen des FES-Modells auf die Einkommensverteilung ebenfalls alles andere als zufriedenstellend ausfallen. Nur ein kleiner Teil der Zuschüsse (unter 10 %) würde einkommensarmen Haushalten zugute kommen (vgl. Schupp et al. 1999).

Die Ausgestaltung des FES-Modells birgt außerdem massive Gefahren des Missbrauchs. So ließen sich durch vorgebliche Erhöhung der Arbeitszeit oder Reduktion des Entgelts die Zuschüsse erhöhen. Wegen der wachsenden Grenzbelastung in der Einkommenszone (von 1500 bis 3000 DM) mit abnehmendem Zuschuss ist darüber hinaus zu befürchten, dass sich reguläre Beschäftigung an der Eintrittsschwelle zur Progressionszone konzentriert und darüber hinaus evtl. „schwarz“ ausbezahlt wird. Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte müssen daher – selbst in ihrer Wirkungsrichtung – als extrem unsicher angesehen werden. Dasselbe gilt für die damit zusammenhängenden mittel- und längerfristigen finanziellen Risiken.

5 Fazit: Auf dem Weg zu beschäftigungsorientierten Reformen des Steuer- und Transfersystems?

Bei Lohnsubventionen ohne Zielgruppenbeschränkung und auf unbefristete Dauer sind für den Fall unveränderter Transferleistungen und der aus Gründen der horizontalen Gleichbehandlung wohl notwendigen Einbeziehung bereits Beschäftigter hohe Kosten für den Fiskus, massive Mitnahme von im Grunde nicht bedürftigen Haushalten und aufgrund des angesichts knapper öffentlicher Kassen unabdingbaren Gegenfinanzierungsbedarfs nur wenig Zusatzarbeitsplätze zu erwarten. Die Analysen haben gezeigt, dass diese generelle Kritik an großangelegten Subventionierungsarrangements auch für die zuletzt viel diskutierten Varianten einer weitgehenden Bezuschussung von Sozialabgaben für Geringverdiener relevant sind.

Generell ist nicht damit zu rechnen, dass mit Hilfe einer Subventionierung im Niedriglohnbereich ein „Beschäftigungswunder“ – etwa wie in den USA – zu erreichen wäre (vgl. Hoffmann / Walwei 1999). Eine Bezuschussung von Löhnen durch öffentliche Mittel kann im besten Falle immer nur einen sehr begrenzten beschäftigungspolitischen Effekt hervorrufen, weil es durch den Finanzierungsbedarf zu Entzugseffekten an anderer Stelle kommt (vgl. Schnur / Walwei / Zika 1999). Allerdings führen die Zuschüsse direkt (bei Zuschüssen an den Arbeitgeber) oder indirekt (bei Zuschüssen an den Arbeitnehmer und einer aus dem wachsenden Arbeitsangebot resultierenden Lohnsenkung) zu einer Veränderung der relativen Preise für Güter und Dienste. Aufgrund der deshalb zu erwartenden Nachfrageverschiebungen können arbeitsintensive Produkte auf Kosten kapitalintensiver Produkte und schattenwirtschaftlicher Aktivitäten wachsen. Fehlanreize können aber selbst einen aus diesen Nachfrageverschiebungen resultierenden schwach positiven Beschäftigungseffekt zunichte machen, wenn die Akteure auf dem Arbeitsmarkt an öffentliche Zuschüsse gewöhnt werden und sich Subven-

tionsmentalität breit macht. Das Ergebnis wäre eine zunehmende Substitution von „nicht-subventionierten“ durch „subventionierte“ Beschäftigungsverhältnisse.

Durch den weitgehenden FES-Vorschlag eines gestaffelten Zuschlags, der hier als Substitut für eine Lohnspreizung nach unten verstanden wird, wären (nicht unbedingt gesamtwirtschaftlich zusätzliche) Beschäftigungseffekte vorwiegend am unteren Rand der Einkommensskala zu erwarten, insbesondere in dem Segment bis zur Eintrittsschwelle in die Progressionszone bei einem Stundenlohn von bis zu DM 10. In diesem Segment würden die Arbeitskosten für Betriebe spürbar sinken und Nettoeinkommen der Arbeitnehmer deutlich verbessert. Vorliegende Simulationsergebnisse legen den Schluss nahe, dass das FES-Modell vor allem die Nachfrage nach Ungelernten und – wie intendiert – das Arbeitsangebot im Bereich der Niedriglohnbeschäftigung erhöhen würde. Die zusätzlichen Beschäftigungseffekte des FES-Vorschlags fallen den Modellrechnungen zufolge jedoch ausgesprochen bescheiden aus, auch wenn sie höher sein können als bei einer allgemeinen Senkung des Beitragssatzes.

Wenn es durch den FES-Vorschlag denn in gewissem Umfang zu zusätzlicher Beschäftigung kommen sollte, ist darüber hinaus keinesfalls sicher, dass zuallererst Empfänger von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe oder von Sozialhilfe zum Zuge kommen würden. Durch die diskutierten Arrangements entstünde für alle Personen mit zumindest latenter Erwerbsbereitschaft ein höherer Arbeitsanreiz. Falls der gleichzeitige Bezug von Sozialleistungen und Arbeitseinkommen nicht erleichtert wird und sich auch das Niveau der Transferleistungen nicht verändert, dürften sich vor allem Nicht-Leistungsempfänger durch das neue Arrangement angesprochen fühlen.

Eine Senkung der Anrechnung von Nettoerwerbseinkommen auf die Sozialhilfe (z. B. wie beim Kombilohnkonzept der BDA) kommt jedoch zumindest aus beschäftigungspolitischer Sicht weder als flankierende Maßnahme noch als generelle Alternative zum FES-Modell in Betracht. Eine Reihe jüngerer, empirisch fundierter Untersuchungen zeigt, dass je nach Ausgestaltung allenfalls mit leicht positiven, aber evtl. sogar negativen Arbeitsmarkteffekten solcher an Negativeinkommensteuerkonzepten orientierten Ansätzen zu rechnen wäre (vgl. Boss 1997, Buslei et al. 1999, Trabert et al. 1998, Gern 1999, Kaltenborn 1998b, 1998c, Bassanini / Rasmussen / Scarpetta 1999). Zwei Gründe sind hierfür v.a. verantwortlich: Wenn erstens die Existenzminima in Höhe der gegenwärtigen Sozialhilfeniveaus festgelegt werden, führen verbesserte Anrechnungsregelungen zu hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte und in Folge dessen auch evtl. zu negativen Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftenachfrage. Zweitens wird zwar für bestimmte Personengruppen (vor allem bisher nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger) der Arbeitsanreiz erhöht, für andere, zahlenmäßig ebenfalls nicht unbedeutende, jedoch von Sozialtransfers bisher nicht begünstigten Personengruppen aber geschwächt.

Weitreichende Subventionsarrangements wie das FES-Modell sind ohne wirksamen Beschäftigungseffekt mit Einführungskosten im zweistelligen Milliardenbereich teuer und wenig zielgenau. Dies gilt selbst dann, wenn bis zu einem Drittel dieser Summen im Finanzkreislauf refinanziert würde. Die hohen Kosten entstehen aus drei Gründen. Erstens ergeben sich aufgrund einer fehlenden Bedürftigkeitsprüfung hohe Mitnahmeeffekte, d.h. es werden Personen begünstigt, die bisher keine Transferleistungen beziehen. Zweitens wird

an dem hohen Niveau der sozialen Sicherung auch für Arbeitnehmer festgehalten, die keine oder nur teilweise Beiträge zur Sozialversicherung zahlen. Drittens wird die Höhe der Transferleistungen nicht in Frage gestellt, wodurch nur unzureichende Einsparungen in anderen Teilen des Sozialhaushaltes resultieren. Schließlich birgt die Ausgestaltung des FES-Modells massive Gefahren des Missbrauchs, weil Fehlanreize in Richtung einer vorgeblichen Erhöhung der Arbeitszeit oder Reduktion des Entgelts (mit dem Ziel einer Maximierung des Zuschusses) gesetzt werden.

Andere Alternativen einer gestaffelten Bezuschussung der Sozialabgaben (wie z.B. das „Teilzeitmodell“ oder das „Mainzer Modell“) können nicht als ernstzunehmende Alternative gesehen werden. Mit der bei diesen Vorschlägen anvisierten Bezuschussung soll die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes unmittelbar oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM verbessert und in diesem Segment die Beschäftigung erhöht werden. Aufgrund der Bezuschussung würde – bei entsprechendem Entgegenkommen auf der Nachfrageseite – zumindest ein Teil der bisher geringfügig Beschäftigten (nach den vorliegenden Schätzergebnissen 50.000-70.000) sein Arbeits(zeit)angebot ausweiten. Damit wäre v.a. deshalb zu rechnen, weil es an Reiz verlieren würde, pro forma ein 630-DM-Beschäftigungsverhältnis zu vereinbaren und darüber hinaus „schwarz“ zu entlohnen. Außer der (sicher an dieser Stelle nicht unerwünschten) Arbeitszeitverlängerung auf individueller Ebene wäre aber bei solchen Reformen kaum ein merklicher Arbeitsmarkteffekt zu erwarten.

Auch gegenüber traditionellen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (z. B. befristeten Lohnkostenzuschüssen für Langzeitarbeitslose) wären gestaffelte Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen (wie z.B. das FES-Modell) nicht zwangsläufig die beschäftigungspolitisch bessere Alternative. Darauf weisen die bereits angesprochenen holländischen Simulationsrechnungen von Graafland / van Opstal (1999) hin. Sie untersuchten – bei gleichem Finanzierungsvolumen – die Beschäftigungseffekte eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen und einen auf Langzeitarbeitslose beschränkten und auf zwei Jahre befristeten Lohnkostenzuschuss in Höhe des Arbeitslosengeldes. Durch den gezielten Lohnkostenzuschuss wird die niedrigere Produktivität des geförderten Personenkreises zumindest vorübergehend kompensiert. In Folge dessen würde durch on-the-job-training die Beschäftigungsfähigkeit (employability) von Langzeitarbeitslosen zunehmen. Ihr Humankapital wird aktiviert und die Arbeitgeber können darüber hinaus die befristete Beschäftigung als längere Probezeit nutzen. Als Resultat verbessert sich der Matching-Prozess, weil mehr konkurrenzfähige Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.

Dennoch ist auch hier vor zu großen Erwartungen und einem evtl. überzogenen Mitteleinsatz nur zu warnen, denn auch bei dieser Variante halten sich die Netto-Beschäftigungseffekte in eher engen Grenzen (vgl. hierzu Martin 1998). Gründe hierfür sind:

- Mitnahmeeffekte bei Arbeitslosen, die auch ohne Förderung einen Arbeitsplatz gefunden hätten;
- bessere Wiedereinstiegschancen von Langzeitarbeitslosen können zu Lasten von Kurzfristerwerbslosen gehen (sog. Substitutionseffekt);
- Arbeitgeber antizipieren die Befristung der Förderung. Der Gegenwartswert des Zuschusses ist nämlich niedriger als bei einer Dauersubvention;
- Langzeitarbeitslose sind im Durchschnitt zunächst einmal auch weniger produktiv als Kurzzeitarbeitslose. Trotz des

Zuschusses fällt deshalb der Rückgang der Lohnstückkosten weniger stark aus als der Rückgang der Lohnkosten; – die Produktivität der Langzeitarbeitslosen ist heterogen: wegen ihrer unterschiedlichen individuellen Voraussetzungen kann die Subvention allein nicht für alle Langzeitarbeitslosen eine Beschäftigungsfähigkeit (employability) begründen.

Abschließend verbleibt offensichtlich ein Dilemma: Ausgehend von dem bestehenden Steuer- und Transfersystem in Deutschland lassen sich die Schwächen vorhandener Vorschläge zur Subventionierung niedriger Löhne leicht ausmachen. Die Entwicklung alternativer Ansätze für eine arbeitsökonomisch sinnvolle Beschäftigungsförderung wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer ist aber angesichts der zu berücksichtigenden institutionellen Rahmenbedingungen eine ausgesprochen schwierige Angelegenheit. Was kann dennoch abschließend festgehalten werden?

Eine stärkere Lohndifferenzierung kann zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte und Dienste beitragen. Würde diese realisiert, könnten sich zumindest für den leistungsfähigeren Teil der wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer Einstiegs- und Dauerpositionen ergeben. Gleichzeitig soll aber – anders als in den USA - Niedriglohnarmut unter Geringverdienern vermieden sowie fiskalische Risiken – wie beim FES-Modell – mit Blick auf die mittel- und längerfristig notwendige Konsolidierung öffentlicher Haushalte erst gar nicht entstehen. Dadurch kommt es zu einem nur schwer auflösbaren Zielkonflikt: Bezüglich der dauerhaften Etablierung eines niedrig produktiven Beschäftigungssektors fehlt es aufgrund der in Deutschland relativ großzügigen Hilfe- und Lohnersatzleistungen an wirksamen Arbeitsanreizen (vgl. Havemann 1996). Um diesen Zielkonflikt so weit wie möglich zu entschärfen, erscheinen beschäftigungsorientierte Reformen des Steuer- und Transfersystem unumgänglich, bei denen folgende Eckpunkte zu berücksichtigen wären: (1) Verkleinern des zu groß gewordenen Keils zwischen Arbeitskosten und Nettolohn; (2) strikte Ausrichtung der Transferleistungen an Bedürftigkeitskriterien und (3) Stärkung der Eigenverantwortung in der sozialen Sicherung.

Solche Reformen des Steuer- und Transfersystems würden auch einen Beitrag dazu leisten können, die Tarifpolitik von verteilungspolitischen Aufgaben zu entlasten und damit die Voraussetzung für eine behutsame Lohndifferenzierung nach unten zu schaffen. Der Vorschlag einer weitgehenden Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge von Geringverdienern stellt wohl einen der Intention nach bedenkenswerten Reformschritt dar. Der „Pferdefuß“ liegt aber ähnlich wie bei anderen Formen allgemeiner Dauersubventionierung in den unerwünschten Nebenwirkungen (z.B. Mitnahmeeffekte, Fehlanreize, Missbrauchsrisiken). Zum Abbau der Beschäftigungsprobleme wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer wird man daher weiter auf ein ganzes Spektrum passgenauer Maßnahmen zurückgreifen müssen. Je mehr es bei diesen Maßnahmen gelingt, bei der individuellen Wiedereingliederung einen Nettonutzen (gegenüber einer Nullsituation, d.h. einer Situation ohne Intervention) zu erzielen, kann man davon ausgehen, dass die Maßnahmen auch die „richtigen“ Personen und Aktivitäten fördern. Klar ist, dass es bei solchen auf Reintegration zielenden Maßnahmen nur um eine Optimierung nicht aber Maximierung des Mitteleinsatzes gehen kann. Dies bedeutet auch, dass die in dieser Hinsicht neuen Gestaltungsmöglichkeiten eingehend diskutiert und gegebenenfalls in Modellversuchen geprüft werden sollten. Neben der Variation befristeter Lohnkostenzuschüsse (z. B. auch mit Blick auf eine Bezuschussung von Sozialabgaben) ist hierbei v. a. an

„Einstiegsfelder“ für Transferleistungsempfänger bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu denken, die zumindest temporär Beschäftigungsanreize setzen und für eine Aktivierung sorgen können (vgl. Jerger/Spermann 1997). Vor dem Einstieg in eine flächendeckende und massive Lohnsubventionierung muss angesichts der empirisch gestützten Befunde jedoch eindringlich gewarnt werden.

Literaturverzeichnis

- Autorengemeinschaft (1998): IAB-Agenda '98, Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: IABWerkstattbericht Nr. 10/28.9.1998, S. 33-38.
- Autorengemeinschaft (1999): Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1998 und 1999. In: MittAB 1, S. 1-40.
- Bäcker, Gerhard / Hanesch, Walter (1998): Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Landessozialbericht, Band 7. Bergheim.
- Barth, J. Hans / Eckerle, Konrad / Hofer, Peter / Schlesinger, Michael / Wolff, Heimfrid (1998): Die Bundesrepublik Deutschland 2005-2010-2020. Deutschland Report Nr. 2, Basel.
- Bassanini, Andrea / Rasmussen, Jørn Hendrik / Scarpetta, Stefano (1999): The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model applied to four OECD Countries, OECD: Economics Department Working Papers No. 224
- Bellmann, Lutz / Düll, Herbert / Kühl, Jürgen / Lahner, Manfred / Lehmann, Udo (1996): Flexibilität von Betrieben in Deutschland – Ergebnisse des IAB-Panels 1993-1995. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 200. Nürnberg.
- Bender, Stefan / Rudolph, Helmut (1999): Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen. IABWerkstattbericht Nr. 8/11.6.1999.
- Bender, Stefan / Rudolph, Helmut / Walwei, Ulrich (1999): Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung hinter der 630DM-Grenze? IABkurzbericht Nr. 8/19.8.1999.
- Berthold, Norbert / Fehn, Rainer (1997): Das Beschäftigungspotential einer flexiblen qualifikatorischen Lohnstruktur. In: Sadowski, Dieter / Schneider, Martin (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik. Schriftenreihe der ADIA-Stiftung zur Erforschung neuer Wege für Arbeit und soziales Leben, Band 5, S. 71-102. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag.
- Bogai, Dieter (1996): Wachstum, Beschäftigung und haushaltsbezogene Dienstleistungen. In: MittAB 2, S. 237-246.
- Boss, Alfred (1997): Das „Bürgergeld“ – ein finanzierbares und beschäftigungsförderndes Konzept? In: Sadowski, Dieter / Schneider, Martin (Hrsg.), Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik. Schriftenreihe der ADIA-Stiftung zur Erforschung neuer Wege für Arbeit und soziales Leben, Band 5, S. 189-212. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998): Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1998.
- Buslei, Hermann / Steiner, Viktor / Brosius, Felix / Jacobebbinghaus, Peter / Martin, Ralf (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. ZEW-Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim.
- Dostal, Werner / Reinberg, Alexander (1999): Arbeitslandschaft 2010 – Teil 2: Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft. IAB-Kurzbericht Nr. 10 / 27.8.1999.
- Dreger, Christian / Kolb, Jürgen (1999): Generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit verdrängt ungelernete Arbeitnehmer. In: Wirtschaft im Wandel, Heft 12, S. 3-6.
- Emmerich, Knut / Walwei, Ulrich (1998): Arbeitsmarkt Ostdeutschland. Beschäftigungsaufbau braucht langen Atem. IABkurzbericht Nr. 11/28.4.1998.

- Falk, Martin / Köbel, Bertrand (1999): Curvature Conditions and Substitution Pattern Among Capital, Energy, Materials, and Heterogeneous Labour. ZEW Discussion Paper 99-06.
- Franz, Wolfgang / Steiner, Victor / Buscher, Herbert / Buslei, Hermann (1997): Arbeitsmarktflexibilität und Beschäftigung. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (Hrsg.). Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft. Mannheim.
- Franz, Wolfgang (1999): Ein Plädoyer für eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik. In: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., Heft 8, S. 455-472.
- Freeman, Richard B. / Schettkat, Ronald (1999): The Role of Wage and Skill Differences in US-German Employment Differences. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. (Vol.) 219/1+2. Stuttgart.
- Fuchs, Johann (1998): Arbeitsmarkt Ostdeutschland. Angebot an Arbeitskräften bleibt weiter hoch. IABkurzbericht Nr. 10/27.4.1998.
- Fuchs, Johann / Schnur, Peter / Walwei, Ulrich / Zika, Gerd (1999): Arbeitsmarktprojektion Ostdeutschland: Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials und des Arbeitskräftebedarfs bis 2010. In: Wiedemann, Eberhard/ Brinkmann, Christian/ Spitznagel, Eugen/ Walwei, Ulrich (Hrsg.), Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland. Workshop der Bundesanstalt für Arbeit am 14./15. Oktober in Magdeburg. BeitrAB 223, S. 293-306. Nürnberg.
- Gern, Klaus-Jürgen (1999): Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland: eine Simulationsstudie. In: Kieler Studien 294. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (Hrsg.), Mohr Siebeck, Tübingen.
- Gerster, Florian / Deubel, Ingolf (1999): Arbeit muß sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 79, Heft I, S. 39-43.
- Graafland, Johan / van Opstal, Rocus (1999): Targeted wage cost reductions in The Netherlands. Paper prepared for the Peer Review Project on good ALMP-practices, May, Centraal Planbureau. Den Haag.
- Haveman, Robert (1996): Reducing Poverty while Increasing Employment: A Primer on Alternative Strategies, and a Blueprint. In: OECD Economic Studies, No. 26/I, S. 7-42.
- Hemerijck, Anton (1999): The Skill Predicament in the Open Economy. Conference Paper WS/71, European Forum. Centre for Advanced Studies, 15. und 16. April. Florence.
- Hoffmann, Edeltraut / Walwei, Ulrich (1999): Zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten gesucht. Überlegungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich. IABwerkstattbericht Nr. 12/2.8.1999.
- Hoffman, Saul D. / Seidman, Laurence S. (1990): The Earned Income Tax Credit. Antipoverty Effectiveness and Labor Market Effects. W. E. Upjohn Institute for Employment Research. Kalamazoo, Michigan.
- Jerger, Jürgen / Spermann, Alexander (1997): Wege aus der Arbeitslosenfalle - ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 46. Jahrgang.
- Jerger, Jürgen / Spermann, Alexander (1999): Ist ein Wohlfahrtsstaat ohne Armutsfalle möglich? In: Wirtschaft und Statistik, Heft 7, S. 349-355.
- Kaltenborn, Bruno (1998a): SIMTRANS: Mikrosimulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems und alternativer Reformvarianten. Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 56, Juli. Mainz.
- Kaltenborn, Bruno (1998b): Grundsicherungskonzepte von Parteien und Verbänden. Übersicht und Bewertung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr. 9, S. 587-594.
- Kaltenborn, Bruno (1998c): Fiskalische Konsequenzen und Arbeitsmarkteffekte von Reformvorschlägen für die Sozialhilfe in Deutschland. Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 56, Juli, Mainz.
- Kaltenborn, Bruno (1999a): Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, IABwerkstattbericht Nr. 14/26.8.1999.
- Kaltenborn, Bruno (1999b): Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben, BeitrAB Nr. 228, Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno (1999c): Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten: Ein Überblick (erscheint demnächst als IAB-Werkstattbericht)
- Karr, Werner (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? IABkurzbericht Nr. 3/7.5.1999.
- Klauder, Wolfgang / Schnur, Peter / Zika, Gerd (1996a): Strategien für mehr Beschäftigung. Simulationen bis 2005 am Beispiel Westdeutschland. IABkurzbericht Nr. 7/2.8.1996.
- Klauder, Wolfgang / Schnur, Peter / Zika, Gerd (1996b): Wege zu mehr Beschäftigung. Simulationsrechnungen bis zum Jahr 2005 am Beispiel Westdeutschland. IABwerkstattbericht Nr. 5/10.9.1996.
- Klöß, Hans-Peter (1998): Arbeit plus Transfers. Zur Reform der kommunalen Beschäftigungspolitik. In: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 243, Deutscher Instituts-Verlag. Köln.
- Koller, Martin / Schwengler, Barbara (1999): Was verdient man wo in Deutschland? Eine Regionalanalyse der Bruttojahreslöhne pro Kopf. In: IAB-Materialien Nr. 2, S. 6.
- Martin, John. P. (1998): What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, Labour Market and Social Policy - Occasional Papers No. 35
- Nickell, Stephen (1997): Structural Change and Labor Market Flexibility. Experience in Selected OECD Economies. Institut für Weltwirtschaft Universität Kiel (Hrsg.).
- Nickell, Stephen / Bell, Brian (1995): The collapse in demand for the unskilled and unemployment across the OECD. In: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 11, Nr. 1, S. 40-62.
- Ochel, Wolfgang (1998): Strategien für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit. Erfahrungen aus den USA und Lehren für Deutschland. In: MittAB 2, S. 262-276.
- OECD (1996): Employment Outlook. Earnings, inequality. Low-paid Employment and Earnings mobility, S. 59-108. Paris.
- OECD (1998): The Tax/Benefit Position of Employees. Paris.
- Reinberg, Alexander / Rauch, Angela (1998): Bildung und Arbeitsmarkt: Der Trend zur höheren Qualifikation ist ungebrochen. IABwerkstattbericht Nr. 15/17.12.1998.
- Riphahn, Regina / Zimmermann, Klaus F. (1999): Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Fassung: 24. Juni, IZA Bonn.
- Rudolph, Helmut (1999): Das 630-DM-Gesetz: Was ändert sich für wen? IABkurzbericht Nr. 11/1.9.1999.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen? In: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., Nr. 8, S. 455-462.
- Schnur, Peter / Walwei, Ulrich / Zika, Gerd (1999): Lineare oder degressive Senkung der Sozialabgaben: Makroökonomische Aspekte. IABwerkstattbericht Nr. 9/14.6.1999.
- Spermann, Alexander (1999): Varianten des „Einstiegs geldes“ für Langzeitarbeitslose für die experimentielle Einführung in Baden-Württemberg. In: Arbeit-Arbeit-Arbeit. Protokolldienst 13/99. Evangelische Akademie Bad Boll (Hrsg) in Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bad Boll.

- Schupp, Jürgen / Wagner, Gert (1999): Die Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen durch staatliche Zuschüsse gemäß dem FES-Modell. – Fiskalische und verteilungspolitische Konsequenzen -. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.). Gutachten für die Arbeitsgruppe Benchmarking beim „Bündnis für Arbeit“ im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Berlin.
- Schupp, Jürgen / Volz, Joachim / Wagner, Gert / Zwiener, Rudolf (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerecht und teuer. In: DIW-Wochenbericht Nr. 27 vom 8. Juli.
- Schüssler, Reinhard / Spiess, Katharina / Wendland, Daniela / Kukuk, Martin (1999): Quantitative Projektion des Qualifikationsbedarfs bis 2010. BeitrAB 221. Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt (1998): Statistik der Sozialhilfe. Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1997 in Deutschland. Arbeitsunterlage. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (1999a): Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen. Pressematerialien, H. 1.
- Statistisches Bundesamt (1999b): VGR (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) Fachserie 18, Hauptbericht 1999
- Thon, Manfred / Bach, Hans-Uwe (1998): Die Schätzung von Potential-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotential für die alten Bundesländer 1970 – 1995. IABwerkstattbericht Nr. 8/4.8.1998.
- Trabert, Lioba / Dreger, Christian / Kempe, Wolfram / Kolb, Jürgen (1998): Kombilohn in Sachsen-Anhalt, Teil 1. Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.). Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH). Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 12, Halberstädter Druckhaus GmbH.
- Trabert, Lioba (1999): „Make Work Pay“ – Die Wirkungen der Kombilohnkonzepte in den USA und Großbritannien. In: Wirtschaft im Wandel, Heft 11, S. 9-16
- Vierling, Michael (1997): Subventionierung des Lohnsatzes anstelle des Einkommens. In: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., Nr. 11, S. 647-654.
- Voß, Werner (1999): Modelle zur Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte. Arbeitsheft Nr. 8 der Otto Brenner Stiftung (Hrsg.), Berlin.
- Wagner, Thomas / Jahn, Elke J. (1997): Neue Arbeitsmarkttheorien. Werner Verlag, Düsseldorf.
- Walwei, Ulrich (1996): Aktive Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern – Entwicklungstendenzen und Effekte. In: MittAB 3, S. 349-362.
- Walwei, Ulrich (1998): Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder – Konsequenzen für Deutschland. In: MittAB 2, S. 334-347.
- Weidig, Inge / Hofer, Peter / Wolff, Heimgfried (1999): Arbeitslandschaft 2010 nach Tätigkeiten und Tätigkeitsniveau. BeitrAB 227. Nürnberg.
- Weinkopf, Claudia (1999): Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 99-06
- Werner, Heinz (1997): Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA - Lehren für uns? In: MittAB 3, S. 585-600.
- Westergaard-Nielsen, Niels (1999): Session I: Wage dispersion, employment and unemployment: possible trade-offs. In: EC/DG V – OECD/DEELSA seminar: Wages and employment. European Communities. Luxembourg, S. 33-48.
- Zimmermann, Klaus F. / Bauer, Thomas (1997): Integrating the East: The Labor Market Effects of Immigration. In: S. W. Black (Hrsg.), Europe's Economy Looks East-Implications for the EU and Germany. Cambridge University Press. Cambridge, S. 269-306.
- Zika, Gerd (1997a): Wege zu mehr Beschäftigung durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge? Auf die Gegenfinanzierung kommt es an. IABkurzbericht Nr. 2/12.5.1997.
- Zika, Gerd (1997b): Strategiebündel aufgeschnürt. Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. IABwerkstattbericht Nr. 7/13.5.1997.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg. Bonn.